Seda Rass-Turgut

Policy Change im lokalen Migrationsregime der Türkei

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Vorwort

Die vorliegende Dissertation markiert einen beruflichen und akademischen Neubeginn, der ohne die Unterstützung vieler Menschen nicht möglich gewesen wäre. Ihnen allen gilt mein aufrichtiger Dank.

Zuallererst möchte ich meiner Doktormutter, Professorin Dr. Andrea Lenschow, meinen tief empfundenen Dank aussprechen. Mit ihrer offenen Reaktion auf mein Promotionsprojekt, ihre intensive und zugewandte Begleitung sowie ihre vielen wertvollen Anregungen hat sie mir die Tür für eine Rückkehr zur Wissenschaft geöffnet und mir eine neue Phase persönlicher Entwicklung ermöglicht. Durch ihre stets wohldurchdachten, kritischen Rückfragen und konstruktiven Vorschläge konnte diese Arbeit zu dem Buch werden, das jetzt vorliegt.

Mein besonderer Dank gilt auch Professor Dr. İlker Ataç für seine Bereitschaft, als Gutachter zu fungieren, sowie Professorin Eva Ruffing für die Übernahme des Vorsitzes der Promotionskommission.

Ebenfalls danken möchte ich dem Kolloquium am Institut für Politikwissenschaft im Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften der Universität Osnabrück. Die inspirierenden Diskussionen und der freundschaftliche Austausch haben die Jahre meiner Promotion zu einer bereichernden Erfahrung gemacht. Besonders hervorheben möchte ich Dr. Martin Weinrich für seine wertvollen Hinweise und kritischen Nachfragen bei der Entwicklung und Umsetzung der Qualitative Comparative Analysis (QCA). Seine Unterstützung war äußerst hilfreich und wissenschaftlich fruchtbar.

Ein herzliches Dankeschön geht selbstverständlich auch an meine Interviewpartner:innen in der Türkei, die mit großer Offenheit und beeindruckender Fachexpertise die Ergebnisse von Textmining und QCA reflektiert und bereichert haben. Kontaktaufnahme und Terminfindung wären ohne die Unterstützung von Merve Ağca in Istanbul, Gülay Aktaşcı in Çanakkale und Önder Yalçın in Gaziantep nicht möglich gewesen. Hepinize çok teşekkür ederim!

Große Teile dieser Arbeit sind während meines Sabbaticals in Eugene, Oregon, in den USA entstanden. Möglich wurde dies dank der Unterstützung unserer lieben Freundin Prof. Dr. Julie Wise, die nicht nur dafür sorgte, dass wir im Haus von Prof. Dr. Michelle McKinley eine wunder-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

bare Bleibe hatten, sondern auch den Kontakt zu Wissenschaftler:innen der School of Planning, Public Policy and Management an der University of Oregon herstellte. Im Rückblick auf meine Zeit an der University of Oregon möchte ich mich insbesondere bei Prof. Dr. José Meléndez für die anregenden Einblicke in seine Forschung zur Teilhabe von unterrepräsentierten Gruppen bei öffentlichen Planungsprozessen auf kommunaler Ebene bedanken. Einige der Ideen und Ansätze in dieser Arbeit sind von unserem Austausch inspiriert.

Meine Kolleginnen und Kollegen bei der Stadt Osnabrück sowie viele Freundinnen und Freunde haben mich während der Promotionsphase sehr unterstützt. Zwei Menschen haben jedoch fast täglich, online und offline, intensiv Beistand geleistet: Hülliye Zengin und Betül Kenar. Ich bin sehr dankbar für Eure Freundschaft: Schön, dass es Euch gibt!

Ohne die Geduld meiner drei Männer zuhause, ihr Verständnis und ihre Ermutigung wäre es mir nicht möglich gewesen, diese Arbeit zu vollenden. Meine Söhne Kaya und Timur und mein Ehemann Christoph Rass haben lange aushalten müssen, dass der Laptop mich stets begleitete und sie oft auf mich verzichten mussten. Das Gelingen dieser Arbeit ist auch ihr Verdienst.

Im Augenblick der Veröffentlichung denke ich auch an Ingrid Rass, die mich über Jahre bestärkt und ermutigt hat – und viel zu früh von uns gegangen ist.

Widmen möchte ich das Buch meinen Eltern Servet und Uğur Turgut. Ihr Mut, vor über fünfzig Jahren aus der Türkei nach Deutschland zu kommen, ihre Unterstützung, ihr Verständnis und ihre Liebe haben mir die Kraft gegeben, meinen Weg zu gehen.

Ein abschließendes Dankeschön geht an die Deutschen Forschungsgemeinschaft für die großzügige Publikationsbeihilfe und der Jury des Manfred-Rommel-Stipendiums der Stadt Stuttgart, die diese Veröffentlichung als Open Access möglich gemacht haben.

Mein Wunsch ist es, dass dieser Text den Blick auf die Türkei etwas erweitert und weitere Forschungen anregt, die tiefer unter die Oberfläche blickt.

Osnabrück, 30. Juli 2024
Seda Rass-Turgut

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Inhaltsübersicht

Verzeichnis der Abbildungen 14
Verzeichnis der Tabellen 15
Verzeichnis der Karten 15
Verzeichnis der Abkürzungen 16

1 Rahmung: Fragestellung und Operationalisierung 19
1.1 Einleitende Überlegungen 19
1.2 Zielsetzungen dieser Studie 23
1.3 Zum Stand der Forschung 27
1.4 Theoretische Orientierungslinien 39
1.5 Methoden, Daten und Aufbau der Untersuchung 68

2 Kontextualisierung: Migrationsregime und Verwaltung in der Türkei 81
2.1 Politik und Verwaltung 82
2.2 Migrationsregime 93
2.3 Planungsprozesse in Kommunalverwaltungen 133

3 Empirische Untersuchung 171
3.1 Textmining: Veränderungen auf der Planungs- und Handlungsebene 171
3.2 Qualitative vergleichende Analyse: Pfade der Migration Governance 261
3.3 Qualitative Interviews: Reflexion mit Fachkräften vor Ort 320

4 Zusammenfassung der Erkenntnisse 359
4.1 Die Bearbeitung der Forschungsfragen 360
4.2 Evaluation der theoretischen und methodischen Rahmung 360
4.3 Erkenntnisse über den Kontext 362
4.4 Ergebnisse der empirischen Untersuchung 367
4.5 Eine Typologie des Policy Change in türkischen Kommunalverwaltungen 377
4.6 Schlussfolgerungen 381

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

5 Anhang 391
5.1 Matrix *Inklusive Governance* 391
5.2 Rohdaten QCA 392
5.3 Literaturverzeichnis 392

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen 14
Verzeichnis der Tabellen 15
Verzeichnis der Karten 15
Verzeichnis der Abkürzungen 16

1 Rahmung: Fragestellung und Operationalisierung 19
1.1 Einleitende Überlegungen 19
1.2 Zielsetzungen dieser Studie 23
1.3 Zum Stand der Forschung 27
1.4 Theoretische Orientierungslinien 39
1.4.1 Aushandlungsprozesse in Migrationsregimen 40
1.4.1.1 Das Migrationsregime als rahmendes Modell 40
1.4.1.2 Die Entwicklung von Governance als Prozessmodell 42
1.4.1.2.1 Urban Governance 45
1.4.1.2.2 Multi-Level Governance 46
1.4.1.2.3 Inklusive Städte 49
1.4.1.2.4 Das Repertoire einer Migration Governance 55
1.4.2 Anpassungsprozesse als Policy Change 59
1.4.2.1 Policy Change 59
1.4.2.2 Wicked problem 61
1.4.2.3 Isomorphismen 62
1.4.2.4 Policy Entrepreneur 63
1.4.2.5 Lesson drawing 64
1.4.2.6 Koproduktion 65
1.4.3 Ableitungen für den türkischen Kontext 66
1.5 Methoden, Daten und Aufbau der Untersuchung 68
1.5.1 Operationalisierung 68
1.5.2 Datenquellen und Vorgehen 73
1.5.3 Multi-Method-Ansatz 74
1.5.3.1 Textmining 75
1.5.3.2 Qualitative Comparative Analysis (QCA) 77
1.5.3.3 Interviews mit kommunalen Fachkräften 79

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2 Kontextualisierung: Migrationsregime und Verwaltung in der Türkei 81
2.1 Politik und Verwaltung 82
2.1.1 Staatsverständnis 82
2.1.2 Nation Building 82
2.1.3 Politisches Regime 89
2.2 Migrationsregime 93
2.2.1 Ausländische Staatsangehörige und die Feminisierung der Migration 96
2.2.2 Geflüchtete als ‚Gäste' 101
2.2.2.1 Überblick: Kennzahlen, Bildung und Arbeitsmarkt 101
2.2.2.2 „Suriyeli kadın" – die ‚syrische Flüchtlingsfrau' als Projektionsfläche 108
2.2.2.3 Rolle der internationalen Organisationen 110
2.2.3 Asylpolitik 113
2.2.4 Integration als Doing *uyum* 119
2.2.5 Externalisierungsprozesse 123
2.3 Planungsprozesse in Kommunalverwaltungen 133
2.3.1 Verwaltungsstrukturen 134
2.3.1.1 Gebietskörperschaften 134
2.3.1.2 Verwaltungsprofil 138
2.3.1.3 Verwaltungsstil 143
2.3.1.4 Verwaltungspersonal 149
2.3.2 Kommunale Finanzen 152
2.3.2.1 Die Haushalte der Kommunen 152
2.3.2.2 New Public Management 155
2.3.3 Die Rolle strategischer Planung 159
2.3.3.1 Planungsprozess 163
2.3.3.2 Idealtypischer Aufbau der Pläne 164
2.3.3.3 Bürgerbeteiligung 166
2.3.3.4 Qualität der Pläne 167

3 Empirische Untersuchung 171
3.1 Textmining: Veränderungen auf der Planungs- und Handlungsebene 171
3.1.1 Textmining als Methode 173
3.1.2 Schlüsselwörter des türkischen Migrationsregimes 175
3.1.3 Textauswahl 179

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

3.1.4 Datenumwandlung und -reduktion 183
3.1.5 Auswertung der Verwaltungsdokumente 187
3.1.5.1 Statistische Auswertung 187
3.1.5.2 Keyword-in-Context (KWIC) 191
3.1.5.2.1 Göç (Migration) 192
3.1.5.2.2 Mülteci (Geflüchtete/r) 194
3.1.5.2.3 Sığınmacı (Asylsuchende/r) 196
3.1.5.2.4 Suriyeli (Syrer:in) 199
3.1.5.2.5 Related words to keywords 202
3.1.5.3 Bildung von Topoi 203
3.1.5.3.1 Binnenmigration 209
3.1.5.3.2 Migrationsgeschichte 213
3.1.5.3.3 Hilfe 215
3.1.5.3.4 Soziales 218
3.1.5.3.5 Armut 219
3.1.5.3.6 Gewaltmigration 221
3.1.5.3.7 Krise 222
3.1.5.3.8 Konflikte 225
3.1.5.3.9 Kultur 227
3.1.5.3.10 Kontrolle 229
3.1.5.3.11 Abschiebung 232
3.1.5.3.12 Wachstum 234
3.1.5.3.13 Arbeit 236
3.1.5.3.14 Gender 238
3.1.5.3.15 ‚Flüchtlingskind' 241
3.1.5.3.16 Uyum 243
3.1.5.3.17 NGO 247
3.1.5.3.18 Migrationsmanagement 250
3.1.6 Entwicklung des türkischen Migrationsregimes 255
3.1.6.1 Phase 2006 bis 2014: Binnenmigration und Krisenbeginn 256
3.1.6.2 Phase 2015 bis 2018: Zwischen ‚Brot' und Governance 257
3.1.6.3 Phase ab 2019: Wandel nach innen und Kritik nach oben 258
3.1.7 Ergebnisse 260

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

3.2 Qualitative vergleichende Analyse: Pfade der Migration Governance 261
3.2.1 Migration Governance: Das Repertoire türkischer Städte 263
3.2.2 Hypothesen 272
3.2.3 Qualitative Comparative Analysis (QCA) als Methode 273
3.2.3.1 Komplexe Kausalität 276
3.2.3.2 Empfehlungen für die QCA-Praxis 278
3.2.4 Datenanalyse 280
3.2.5 Kalibrierung 282
3.2.5.1 Gesamttabelle kalibrierte Daten 290
3.2.5.2 Notwendige Bedingungen 291
3.2.5.3 SUIN-Bedingungen 294
3.2.5.4 Hinreichende Bedingungen 298
3.2.5.4.1 Analyse der hinreichenden Bedingungen 301
ESA – Enhanced Solution Analysis 303
3.2.5.4.2 Wahrheitstabelle für das Nichtoutcome ~Y 304
3.2.5.4.3 Wahrheitstabelle für das Outcome Y 309
3.2.6 Lösungspfade 313
3.2.7 Ergebnisse 316
3.3 Qualitative Interviews: Reflexion mit Fachkräften vor Ort 320
3.3.1 Die Methode des qualitativen leitfadengestützten Interviews 321
3.3.2 Interviewleitfaden 322
3.3.3 Gesprächsteilnehmende 324
3.3.4 Akquise und Durchführung der Gespräche 327
3.3.5 Auswertung der qualitativen Interviews 331
3.3.5.1 Rekonstruktion des Migrationsmanagements 332
3.3.5.2 Reflexion über Bedingungen für Migration Governance 342
3.3.5.3 Kommunales Migrationsregime: Quo vadis? 350
3.3.6 Ergebnisse 355

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

4	Zusammenfassung der Erkenntnisse	359
4.1	Die Bearbeitung der Forschungsfragen	360
4.2	Evaluation der theoretischen und methodischen Rahmung	360
4.3	Erkenntnisse über den Kontext	362
4.4	Ergebnisse der empirischen Untersuchung	367
	4.4.1 Textmining	367
	4.4.2 QCA	370
	4.4.3 Interviews	373
4.5	Eine Typologie des Policy Change in türkischen Kommunalverwaltungen	377
4.6	Schlussfolgerungen	381
5	Anhang	391
5.1	Matrix *Inklusive Governance*	391
5.2	Rohdaten QCA	392
5.3	Literaturverzeichnis	392

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Mehrebenensystem im Zentralstaat 48
Abbildung 2: Multi-Method-Ansatz 75
Abbildung 3: Ausländische Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit 2021 97
Abbildung 4: Syrer:innen mit temporärem Schutz nach Jahren 102
Abbildung 5: Syrer:innen mit temporärem Schutz nach Alter 103
Abbildung 6: Kommunale Finanzen 1998–2017 153
Abbildung 7: Bausteine strategischer Planung 160
Abbildung 8: Idealtypische Planung 163
Abbildung 9: Cover Dokument der Stadt Diyarbakır 168
Abbildung 10: Korpus Textmining 181
Abbildung 11: Anzahl und Art der Dokumente 182
Abbildung 12: Datenumwandlung und -reduktion 184
Abbildung 13: Token nach Jahr und Dokument 188
Abbildung 14: Netzwerk 30 häufigste Wörter (FCM) 190
Abbildung 15: Wordfish-Analyse 191
Abbildung 16: Keyword göç nach Dokument und Jahr 193
Abbildung 17: Keyword mülteci nach Dokument und Jahr 195
Abbildung 18: Keyword sığınmacı nach Dokumenten und Jahr 197
Abbildung 19: Keyword suriyeli nach Dokumenten und Jahr 200
Abbildung 20: Verwandte Wörter zu den Keywords 203
Abbildung 21: Markierung Keywords zu Topoi 208
Abbildung 22: Repertoire Migration Governance 263
Abbildung 23: QCA-Kreislauf 282
Abbildung 24: Schema Notwendige Bedingung 292
Abbildung 25: Necessity-Plot für Outcome 295
Abbildung 26: Necessity-Plot für Nichtoutcome 1 296
Abbildung 27: Necessity-Plot für Nichtoutcome 2 297
Abbildung 28: Schema Hinreichende Bedingung 300
Abbildung 29: Property Cube 303
Abbildung 30: Sufficiency-Plot für Nichtoutcome 308
Abbildung 31: Sufficiency-Plot für Outcome 311
Abbildung 32: Venn-Diagramm 315
Abbildung 33: Bedingungen Migration Governance 316
Abbildung 34: Pfade zum Outcome 317

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Frauen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in der Türkei 2021 98
Tabelle 2: Syrer:innen nach Städten 104
Tabelle 3: Gebietskörperschaften und Bevölkerung 2007–2021 134
Tabelle 4: Beschäftigte im öffentlichen Sektor 2007–2020 150
Tabelle 5: Sätze und Token im Korpus 187
Tabelle 6: Anzahl Keyword göç 192
Tabelle 7: Anzahl Keyword mülteci 194
Tabelle 8: Anzahl Keyword sığınmacı 197
Tabelle 9: Anzahl Keyword suriyeli 199
Tabelle 10: Topoi-Liste 207
Tabelle 11: Fuzzy-Werte 266
Tabelle 12: Index Migration Governance 269
Tabelle 13: Mengenmitgliedschaft der Kommunen im Index Migration Governance 270
Tabelle 14: Fallauswahl für die QCA 271
Tabelle 15: Anteil Syrer:innen in Städten 283
Tabelle 16: Bedingung Anteil Syrer:innen 284
Tabelle 17: Bedingung Regierungspartei 286
Tabelle 18: Wert Präsenz internationale NGO 287
Tabelle 19: Bedingung NGO 288
Tabelle 20: Bedingung Wirtschaftskraft 289
Tabelle 21: Kalibrierte Daten 290
Tabelle 22: Parameters of fit (pof) Notwendige Bedingung 293
Tabelle 23: Parameters of fit (pof) für Hinreichende Bedingung 302
Tabelle 24: Wahrheitstabelle für das Nichtoutcome 305
Tabelle 25: ESA-Wahrheitstabelle für das Nichtoutcome 306
Tabelle 26: Wahrheitstabelle für das Outcome 310
Tabelle 27: ESA-Wahrheitstabelle für das Outcome 311
Tabelle 28: Konservative und intermediäre Lösung für das Outcome 313

Verzeichnis der Karten

Karte 1: Regionale Verteilung Syrer:innen 104
Karte 2: Ausgereiste Personen Eins-zu-eins-Formel 127
Karte 3: Stadtverwaltungen in der Türkei 136

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Karte 4: Verteilung der Dokumente im Korpus 182
Karte 5: Verteilung Token 189
Karte 6: Verteilung Keyword göç 194
Karte 7: Verteilung Keyword mülteci 196
Karte 8: Verteilung Keyword sığınmacı 198
Karte 9: Verteilung Keyword suriyeli 200
Karte 10: Verteilung aller Keywords 201
Karte 11: Gesamtverteilung Topoi 209
Karte 12: Abdeckung Topoi 210
Karte 13: Topos Binnenmigration 211
Karte 14: Topos Migrationsgeschichte 214
Karte 15: Topos Hilfe 216
Karte 16: Topos Soziales 218
Karte 17: Topos Armut 220
Karte 18: Topos Gewaltmigration 222
Karte 19: Topos Krise 223
Karte 20: Topos Konflikte 225
Karte 21: Topos Kultur 228
Karte 22: Topos Kontrolle 230
Karte 23: Topos Abschiebung 232
Karte 24: Topos Wachstum 234
Karte 25: Topos Arbeit 236
Karte 26: Topos Gender 239
Karte 27: ‚Flüchtlingskind' 242
Karte 28: Topos uyum 243
Karte 29: Topos NGO 247
Karte 30: Topos Migrationsmanagement 251
Karte 31: Indexwerte Migration Governance 271
Karte 32: Typologie türkischer Städte 378

Verzeichnis der Abkürzungen

3RP	Regional Refugee and Resilience Plan
AFAD	Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
CCTE	Conditional Cash Transfers
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
DFM	Document-Feature-Matrix

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

DG ECHO	Directorate General European Community Humanitarian Office
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
ESSN	Emergency Social Safety Net
EU	Europäische Union
FCM	Feature-Co-occurence-Matrix
FRiT	Facilities for Refugees
FsQCA	Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
ILO	International Labour Organization
IOM	International Organization for Migration
KWIC	Keyword-in-context
LGBT	Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender
MBB	Marmara Belediyeler Birliği
MUDEM	Mülteci Destek Derneği
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NGO	Nichtregierungsorganisation
NPM	New Public Management
QCA	Qualitative Comparative Analysis
RESLOG	Resilience in Local Governance
SGDD-ASAM	Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği
TBB	Türkiye Belediyeler Birliği
TODAIE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRC	Türkischer Roter Halbmond
UCLG	United Cities and Local Governments
UCLG-MEWA	United Cities and Local Governments Middle East and West Asia Section
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
YUKK	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

1 Rahmung: Fragestellung und Operationalisierung

1.1 Einleitende Überlegungen

Kilis ist eine Stadt im Südosten der Türkei direkt an der Grenze zu Syrien gelegen. Im Jahr 2014 träumt die Stadt in ihrer strategischen Planung noch davon, die regionalen Traditionshäuser zu Hotels umzubauen. Tourismus scheint die Zukunft zu sein. Ein Jahr später ist Kilis im Krisenmodus: Die kommunale Infrastruktur der Wasser- und Energieversorgung ist nicht mehr ausreichend, die Müllabfuhr an der Grenze der Funktionsfähigkeit und der Feuerwehrchef schlägt Alarm. Den Bedarf der inzwischen eingetroffenen syrischen Geflüchteten kann die Provinzstadt nicht mit eigenen Mitteln decken.[1] Die schlagartige Veränderung der Situation in Kilis ist ein Vorbote der sich anbahnenden Umbrüche in anderen Städten des Landes.[2]

In dieser Studie untersuche ich das lokale Migrationsregime türkischer Kommunen und konzentriere mich dabei auf die Anpassung von Kommunalverwaltungen an die Folgen der Migration aus Syrien seit 2011. Mein Forschungsprojekt ist als eine politik- und verwaltungswissenschaftliche Untersuchung angelegt, die der Frage nachgeht, wie die subnationale Verwaltungsebene in der Türkei in ihrer Aufgabenwahrnehmung auf eine durch Migration wachsende Bevölkerung und die zunehmende Diversität von Stadtgesellschaften reagiert.

Gegenstand meiner Studie ist der Umgang der Kommunalverwaltungen mit rezenter gewaltinduzierter Migration. Damit wird in den Blick genommen, wie sich, ausgelöst durch externe Schocks, kurz-, mittel- und

1 Im Folgenden wird hauptsächlich der Begriff Geflüchtete als ein abstrakter Oberbegriff für Menschen, die aus unterschiedlichen Gründen gezwungen sind, ihr Land zu verlassen, benutzt. Zuschreibungen sind ein sprachliches Machtmittel der dominierenden Gruppe, Minderheiten zu etikettieren (Bodemann / Yurdakul 2009: 214). Intersektionelle Überschneidungen mit sozialen Kategorien wie *race*, Klasse, Geschlecht, Alter und ethnische Zugehörigkeit in Verbindung mit rechtlichen, diskursiven und sozialen Zuschreibungen klassifizieren Menschen als „Typen von Migranten" (Robertson 2019: 223).

2 Vergleiche Tätigkeitsberichte (FR), Strategische Pläne (SP) der Stadt Kilis (2015_Kilis_FR, 2015–2019_Kilis_SP, 2019_Kilis_FR).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

langfristige Handlungsmuster ausprägen, die schließlich zu institutionellen und programmatischen Veränderungen führen können.

Den empirischen und methodischen Kern der Arbeit bildet eine dreigliedrige Matrix. Die Untersuchung verbindet Textmining, Qualitative Comparative Analysis (QCA) und leitfadengestützte Interviewauswertungen im Sinne einer Methodentriangulation. Den Datenbestand des Textmining bildet ein Korpus der verfügbaren strategischen Pläne von Stadtverwaltungen der Republik Türkei seit 2006. Die QCA stützt sich auf die Auswertung eines weiten Spektrums unterschiedlicher Daten und Dokumente zu einer Auswahl von Kommunen, die sich aus den Ergebnissen des Textmining ergibt. Die qualitative Analyse wiederum nutzt ein Set von Experteninterviews, die ich im Oktober 2022 in ausgewählten Städten zur Reflexion der Befunde vor Ort führen konnte.

Die Eingrenzung auf das lokale Migrationsregime in der Türkei im Kontext gegenwärtiger Fluchtwanderung erlaubt es, die beobachteten Reaktionen und Anpassungen auf unterschiedlichen Ebenen herauszuarbeiten, die dahinterliegenden Prozesse zu beschreiben und differenziert zu analysieren.

Die Türkei galt über Jahrzehnte vor allem als ein Auswanderungsland und wurde so wahrgenommen und beforscht (Penninx 1982). Es folgte eine Rolle als Transitroute für Menschen aus unterschiedlichen Herkunftskontexten; diese Rolle hat auch den Blick der Forschung in jüngerer Zeit verändert (Kirişçi 2007). Vor allem seit dem Kriegsausbruch in Syrien wird die Türkei auch zu einem Ankunftsort für Geflüchtete, die sich für längere Zeit oder dauerhaft im Land niederlassen (İçduygu et al. 2014; Aksel/İçduygu 2019). Die sich seit etwa 2011 verstärkt entfaltenden Migrationsbewegungen konfrontieren die türkische Gesellschaft mit ungewohnten Herausforderungen und stellen auch an die Migrationsforschung neue Fragen.

Die Wahrnehmung der Türkei über ihre innere Autokratisierung im Wechselspiel mit der Bedeutung ihrer internationalen geopolitischen Lage verdeckt leicht den Blick auf die Dimension der Zuwanderung in die Türkei (Demiryontar 2021; Alaranta 2022). Die konkrete Rahmung des Migrationsregimes in der Türkei selbst und das Ausmaß der Veränderungen, die der Umgang mit der rezenten Zuwanderung von Geflüchteten auslöst, geraten in den Hintergrund. Die berechtigte Kritik am machtpolitischen Taktieren der Regierenden im Kontext der Fluchtbewegungen aber sollte nicht dazu führen, dass der kommunale Umgang mit Migration in der Türkei durch die Forschung vernachlässigt wird (Koch et al. 2015;

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Alpes et al. 2017; Eldem 2021). Während mit Blick auf Europa argumentiert wird, dass Migration und ihre Folgeprozesse vor Ort ausgehandelt werden, bleibt ebenjene Dimension bei der Diskussion der Migrationsverhältnisse der Türkei ausgeblendet.

Für die Auswahl des Fallbeispiels gibt es zwei Argumente:

In der Türkei leben gegenwärtig circa 4 Millionen Geflüchtete. Damit ist die Türkei eines der wichtigsten Aufnahmeländer im Kontext von grenzübergreifender Gewaltmigration weltweit. Kommunale Verwaltungen in der Türkei mussten sich in den vergangenen zehn Jahren intensiv mit dem Phänomen der Fluchtmigration auseinandersetzen und stehen nach der humanitären Aufnahme nun im Übergang zu einer dauerhaften Gestaltung der Inklusion von Geflüchteten, die sich in einer Quasi-Einwanderungssituation niedergelassen haben (Korkut 2016; Ilcan et al. 2018; Üstübici 2020).

Zugleich bildet aus europäischer Sicht die türkische Verwaltung noch immer eine kaum untersuchte und verstandene Blackbox. Es gibt wenig internationale Forschung zum türkischen Verwaltungssystem, das einerseits europäische Formen von Verwaltungsroutinen implementiert hat, andererseits in spezifische kulturelle, historische und politische Traditionen eingebettet ist. Gleichzeitig spielt nicht nur die Türkei als Nationalstaat, sondern auch die subnationale Ebene beim Umgang mit Fluchtmigration eine zentrale Rolle.

Diese Untersuchung tritt an, die damit umrissene Forschungslücke zu schließen. Dazu verbinde ich in einem Mixed-Method-Ansatz quantitative und qualitative Methoden: Zur Umsetzung einer dokumentengestützten Policy-Analyse wird ein umfassendes Textkorpus mittels Textmining in der Programmiersprache *R* untersucht, die statistische Auswertungen inhaltlicher Strukturen in umfangreichen Textkorpora ermöglicht. Dieses Textkorpus umfasst die strategischen Pläne, die Tätigkeitsberichte und die Performanzprogramme für die Jahre 2006 bis 2024 der Verwaltungen aller 30 Großstädte (*Büyükşehir Belediyeleri*) sowie der 51 Kommunen der Regionen (*İl Belediyeleri*) der Türkei. Auf Basis der Erkenntnisse aus diesem Schritt werden im Anschluss ausgewählte Kommunen in einer strukturanalytischen Beobachtung mittels der Qualitative Comparative Analysis (QCA), die ebenfalls mit der Programmiersprache *R* umgesetzt wird, näher untersucht. Im Anschluss werden die Ergebnisse in ausgewählten Kommunen mit Verantwortlichen aus den Verwaltungen und Nichtregierungsorganisationen (NGO) vor Ort in der Türkei reflektiert.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Ziel ist es, differenzierte Befunde in einem breit aufgespannten Feld von Ausprägungen und Mustern zu verorten. Die Policy-Analyse arbeitet unterschiedliche Entwicklungslinien heraus. Das Textmining erlaubt es, in großen Textbeständen inhaltliche Strukturen zu identifizieren, die als robuste Indikatoren für einen Policy Change lesbar sind. Im Anschluss werden die Befunde für solche Kommunen, in denen sich positive Veränderungen im Umgang mit Geflüchteten ausmachen lassen – d. h. für Städte, die inklusive Ansätze entwickeln –, mithilfe des qualitativen Ansatzes der QCA-Betrachtung auf Kausalitäten bzw. Merkmale untersucht, die einen Policy Change dieser Art begünstigen bzw. verhindern. Die Stichhaltigkeit der Erkenntnisse wird in den abschließenden Interviews evaluiert.

Auf diese Art und Weise können im Hinblick auf die Veränderung des lokalen Migrationsregimes, das wesentlich von lokalen Verwaltungen sowie weiteren lokalen Akteuren gestaltet wird, Bedingungen herausgearbeitet werden, die für die Strukturen eines Repertoires von Migration Governance typisch oder untypisch sind. Die Analyse verbindet externe Rahmensetzungen, konkrete Handlungsbedingungen kommunaler Verwaltung und Transfer- bzw. Lernprozesse sowie horizontale und vertikale Verkettungen in einem Mehrebenensystem.

Den theoretischen Überbau bietet das Konzept des Migrationsregimes, das davon ausgeht, dass Veränderungen in Struktur und Praxis der Regulierung von Migration und gesellschaftlichem Wandel durch Mobilität nicht top-down entwickelt und implementiert, sondern in institutionellen, kulturellen, normativen und praxeologischen Rahmungen zwischen Clustern von Akteuren in komplexen Machtbeziehungen ausgehandelt werden. Das Modell der Migration Governance wird darin zur Analyse von Verwaltungshandeln in Bezug auf Migration eingebettet, um Policy Change konkreter fassen zu können.

Dabei wird angenommen, dass Handlungsauftrag und -ziel kommunaler Verwaltung in der Inklusion aller Angehörigen einer Stadtgesellschaft besteht (Bommes 2003; Geddes et al. 2019; Geddes 2021; Scholten 2019; Caponio et al. 2019; Caponio 2019). Die Governance-Perspektive erlaubt es, nicht nur Veränderungen auf lokaler Ebene zu modellieren, sondern beispielsweise auch Diffusionseffekte aufzuspüren, die sich im komplexen Beziehungsgeflecht zwischen der Türkei und der Europäischen Union sowie einer Vielzahl von internationalen Organisationen ergeben und in die Lebenswirklichkeit der türkischen Kommunen und ihrer Verwaltungen hineinwirken bzw. dort Handlungshorizonte eröffnen und modifizieren können.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

1.2 Zielsetzungen dieser Studie

Die Kommune ist als lokale Verwaltungsinstanz unmittelbar mit den Auswirkungen von Krisen konfrontiert. Gegenwärtig manifestiert sich mit dem Erdbeben in der Türkei, dem Krieg in der Ukraine und den daraus resultierenden Fluchtbewegungen wieder einmal ein Phänomen, das historisch auch aus dem Umgang mit Migration und Mobilität bekannt ist: Verwaltungshandeln auf unterschiedlichen Ebenen und insbesondere in Kommunen ist nicht nur entscheidend dafür, ob eine Population nach dem Fürsorgeprinzip unter den Bedingungen rascher und extern induzierter Transformationsprozesse in ausreichendem Maße versorgt werden kann (Wollmann et al. 2016; Ongaro et al. 2018; Grande 2018). Es stellt sich auch die Frage, wie sich solche Prozesse auf die gesamte Bevölkerung auswirken, ob es zu realen Mangellagen, zu Ressourcenkonflikten oder Neiddebatten kommt, ob Konflikte entstehen und wenn ja, wie diese sozial und politisch ausgetragen bzw. moderiert werden.

Im Kontext von Migration und Mobilität spielt für Newcomer[3] das neue unmittelbare Lebensumfeld für die Entwicklung eines Zugehörigkeitsgefühls und die reale Gestaltung eines Neuanfangs eine zentrale Rolle. Für eine aufnehmende Gesellschaft ist das Gelingen von migrationsbedingten soziokulturellem Wandel auf lokaler Ebene entscheidend dafür, ob Migration und wachsende Diversität Akzeptanz finden. Verwaltungshandeln ist damit ein ebenso wichtiger Faktor für die Aufnahme wie für die Akzeptanz der Aufnahme von Geflüchteten.

Die Kommune kann mit ihrer Verwaltung am Ort des Ankommens somit als eine zentrale Akteurin gelten. Ihre Zuständigkeiten erstrecken sich – direkt und indirekt – von der Anmeldung bei der städtischen Melde- und Ordnungsbehörde über die Zuweisung von Wohnraum bis zur Aufnahme einer Berufstätigkeit oder Ausbildung über das weite Feld der Bildungs-, Eingliederungs- und Versorgungsmaßnahmen. Die Kommunalverwaltung kann mit ihren Sozialleistungen für eine menschenwürdige Existenz sorgen. Sie kann aber auch als Exekutivbehörde, durch das komplexe Migrationsrecht bedingt, gerade bei denjenigen ohne sicheren Aufenthaltsstatus auch eine Bedrohung darstellen (Markard 2019: 347; Ataç 2019). Kommunen können auch Ausgangsort von Ausgrenzung und

3 Hannah Arendt lehnt 1943 in ihrem Aufsatz *We Refugees*, den sie nach ihrer Emigration in die USA verfasst hat, den Begriff des *refugees* ab und schlägt alternativ Newcomer bzw. *Americans of German Language* vor (Arendt 2007: 264).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Rassismus oder Ausgangspunkt einer Deportation sein. Die Interaktion mit Kommunalverwaltungen ist für Migrierende also zentral und gleichzeitig ambivalent.

Wie Geflüchtete in einer Stadtgesellschaft aufgenommen werden und ob Möglichkeiten zur Teilhabe zu Inklusion führen, bleibt entscheidend für das Zusammenleben im lokalen Raum (Pascucci 2017; Kreichauf/Mayer 2021; Löw et al. 2021). Allerdings handeln Verwaltungen nicht autonom, sondern nutzen ihre Handlungsspielräume und -optionen eingebettet in komplexe rechtliche, politische, institutionelle und soziokulturelle Verhältnisse. Sie handeln zugleich aber auch nicht in statischen Strukturen und Routinen, sondern passen sich, situationsdynamisch unterschiedlich schnell und tiefgreifend, stets an sich verändernde Verhältnisse an (Benz 2021). Es gilt daher nicht nur, die Wirkung von Verwaltungshandeln zu beobachten, sondern zugleich auch Persistenz und Wandel von Verwaltung, die mit einschneidenden Veränderungen konfrontiert ist. Vor diesem Hintergrund richte ich in meiner Arbeit bewusst den Blick auf die Praktiken, Routinen und Diskurse von Institutionen auf kommunaler Ebene im Kontext von Migration im Allgemeinen und die rezente Gewaltmigration aus Syrien in die Türkei im Besonderen.

Denn die Reaktion der öffentlichen Hand auf Migration und wachsende Diversität ist für Stadtgesellschaften folgenreich. So steht etwa in Deutschland die Verwaltung bei ihrem Umgang mit Migration in der Kritik, der Aufnahme und Integration von Geflüchteten nicht gewachsen zu sein (Bogumil et al. 2019: 7). Mit den Fluchtbewegungen ab 2015 war in Deutschland sogar von einer ‚Verwaltungskrise' oder gar einem ‚Staatsversagen' die Rede. Beide Vokabeln waren Teil eines Diskurses über Geflüchtete und haben auch zu politischer Polarisierung und dem Aufstieg von rechtspopulistischen Parteien beigetragen (Bock 2018: 377). Die Erwartungen an Kommunalverwaltungen steigen dabei ständig. In den letzten Jahren wird sogar die Hoffnung formuliert, dass Kommunen vor Ort heilen können, was weder Nationalstaaten noch supranationale Organisationen wie die Europäische Union oder die Vereinten Nationen zu lösen vermögen (Haus/Kuhlmann 2013: 12). Der lokalen Ebene wird das Potenzial zugeschrieben, durch Aushandlungsprozesse tragfähige Lösungen für sogenannte Migrationskrisen oder überhaupt die Aushandlungsprozesse zu entwickeln, die für wachsende diverse Migrationsgesellschaften konstitutiv sind. Dabei stehen Städte in der Gestaltung der eigenen Migrationspolitik vor dem Dilemma, den teils überhöhten Ansprüchen und Erwartungen von außen mit ihren tatsächlichen Möglichkeiten und

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Kompetenzen gerecht zu werden und eigentlich lebenswirklich inklusive Gemeinwesen zu ermöglichen (Kaufmann 2019; Thompson 2021; Oomen et al. 2022).

Im Zusammenhang mit Migration und Diversität agieren Verwaltungen selbstverständlich nicht allein. So haben auf subnationaler Ebene Aushandlungsprozesse mit Nichtregierungsorganisationen (NGO) und Initiativgruppen zum Beispiel in nordamerikanischen und europäischen Ländern zu Programmen wie Sanctuary Cities, Solidarity Cities oder der Initiative Seebrücke geführt, die Städte und Gemeinden durch öffentliche Aufmerksamkeit zu einer Aufnahmebereitschaft gegenüber Geflüchteten ermutigen und ermächtigen wollen, die teils sogar im Widerspruch zu nationalen Migrationspolitiken steht (Bauder 2017; Agustín/Jørgensen 2019a; Bauder/Darling 2020; Ataç et al. 2021; Özdemir 2022). Die überregionale und auch transnationale Vernetzung solcher Aktivitäten zwischen NGOs und Stadtverwaltungen durch abgestimmte Vorgehensweisen ist zu einem Weg geworden, um den Druck auf die nationale Regierung und beispielsweise auch auf die Europäische Union zu erhöhen (Marx 2016; Ataç et al. 2023). Städte nehmen dabei eine zunehmend neue Rolle als Akteure in ortsübergreifenden politischen und sozialen Prozessen ein.

Die Rolle von NGOs, aktivistischen Gruppen und lokalen Bündnissen, die sich für Solidarität mit den Geflüchteten einsetzen, steht häufig im Mittelpunkt von Forschungen zu diesen Phänomenen (Schwiertz/Schwenken 2020). Die Verwaltungen selbst werden vor allem von außen betrachtet. Eine dezidiert verwaltungswissenschaftliche Analyse der Kommunen mit ihrem Handeln im Kontext von Migration findet dagegen eher selten statt. Dabei sind Verwaltungen nicht uniform in ihrem Handeln, ihren Strukturen und ihren Zielen. Sie können offensiv oder defensiv mit Migration umgehen. Sie können – auch gegen den Willen der nationalen Regierung – die Bereitschaft zeigen, Menschen aufzunehmen (Bazurli/Kaufmann 2022). Städte können sich aber auch ihrer migrantischen Realität verschließen. Sie können schließlich kommunale Leistungen nicht zur Produktion von Inklusion, sondern zur Disziplinierung und zur Kontrolle von Menschen einsetzen (Ataç/Rosenberger 2019). In diesem Zusammenhang stellen sich somit folgende Fragen: Wovon hängt es ab, wie Verwaltungen und Stadtregierungen handeln, wenn sie mit dynamischen Zuwanderungsprozessen konfrontiert sind? Unter welchen Bedingungen entwickeln städtische Verwaltungen Maßnahmen für die Aufnahme und Inklusion von Geflüchteten? Wie können sie sich nachhaltig an solchermaßen veränderte Anforderungen und Realitäten anpassen?

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Die lokale Ebene erfordert bereits mit Blick auf die schiere Dimension des Phänomens eine differenzierte Untersuchung. Kommunalverwaltungen bieten weltweit Millionen von Menschen Zuflucht vor Krieg, Hunger und Vertreibung. Rund ein Jahrzehnt nach dem Ausbruch des Krieges in Syrien leben in der Türkei bei einer Gesamtbevölkerung von ca. 84 Millionen Menschen schätzungsweise über 4 Millionen Geflüchtete (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2019). Diese Situation ist Ergebnis eines außerordentlichen Aufnahmeprozesses, der beträchtliche Veränderungen im Bereich der Migrationspolitik der Türkei, der Regulierung von Migration und Diversität auf lokaler Ebene und der Lebenswirklichkeit türkischer Städte ausgelöst haben muss.

Diese Veränderungen untersuche ich entlang folgender Forschungsfragen:

(1) Wie gehen Kommunalverwaltungen in der Türkei, die von einem klassischen Auswanderungsland zu einem der wichtigsten Aufnahmeländer für Geflüchtete weltweit geworden ist, mit rezenter Gewaltmigration in ihre Zuständigkeitsbereiche um?
(2) Inwiefern führten die Kommunalreformen seit 2002, die in der Türkei auch im Zuge der Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union angestoßen wurden, zu Dezentralisierungstendenzen auf der subnationalen Ebene und damit zu mehr Entscheidungsspielraum für die Kommunen, die sich nun auswirken?
(3) Wie reagieren türkische Kommunalverwaltungen auf Veränderungen durch die Zuwanderung von Geflüchteten? Wie spiegeln sich diese Veränderungen in ihren strategischen Planungen, ihren Leistungen bzw. ihrem Verwaltungshandeln und in Aushandlungsprozessen mit Dritten wider? Wie beeinflussen externe Akteure, etwa (internationale) NGOs, diese Prozesse?
(4) Führen Imitations-, Diffusions- und Lernprozesse zur Übernahme von Politiken aus anderen Ländern, von internationalen Organisationen und Netzwerken oder von anderen Städten?
(5) Gibt es im Fall der Türkei einen spezifischen Umgang mit Migration, der in der Forschung zu Migration Governance bisher eher unberücksichtigt bleibt und neue Erkenntnisse aus nichteuropäischer bzw. nichtnordamerikanischer Perspektive bieten kann?
(6) Sind die Lösungen, die sich unter den spezifischen Bedingungen und Kausalitäten im türkischen Fall zeigen, kontextspezifisch oder können sie als Modell verallgemeinert und übertragen werden? Lassen daher

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die empirischen Befunde eine Typologisierung der Reaktion von Kommunen auf Gewaltmigration und der Veränderung ihrer Verwaltungen zu?

Das Ziel des Forschungsvorhabens besteht somit darin, den kommunalen Umgang mit Wanderungsbewegungen in einem Land außerhalb der Europäischen Union sowie Faktoren, die zur Entwicklung von Governance-Strukturen auf lokaler Ebene beitragen, mit Blick auf das Phänomen Migration exemplarisch, mit Blick auf die Verhältnisse in türkischen Kommunalverwaltungen systematisch zu untersuchen.

1.3 Zum Stand der Forschung

Der für diese Studie leitende Forschungsstand betrifft die Verwaltungs- und Politikwissenschaft sowie die Migrations- und Stadtforschung. Im Folgenden werden diese interdisziplinären Felder mit ihren für diese Untersuchung relevanten Diskussionssträngen skizziert. Notwendige Einordnungen und Rahmungen der im Folgenden angewandten Methoden erfolgen dagegen zu Beginn der jeweiligen Kapitel im empirischen Teil.

Die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung erfasst Verwaltung als Forschungsgegenstand mit ihren „Aufgaben und Leistungen [..], Verfahrensregeln und tatsächlichen Verfahrensweisen, [..] formellen und informellen Strukturen, [..] Innen- und Außenbeziehungen, [.] ihrem Personal und seiner Rekrutierung, seinen Karrieremustern, seinen Fähigkeiten, seinen Einstellungen, seinen Motivationen und seinen Frustrationen“ (Bogumil 2002: 4). Während in den USA Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft geführt wird, ist sie in Deutschland eher rechtswissenschaftlich orientiert (Bauer/Grande 2018: 15). Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit indes ist der Leitsatz von F. W. Scharpf, der Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft sieht und von einer politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung spricht (Jann 1986: 215). In der Türkei wird die Verwaltungswissenschaft ebenfalls als Teil der Politikwissenschaft gesehen, sodass universitäre Studiengänge unter dem Titel *Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi* (Politikwissenschaft und öffentliche Verwaltung) bestehen (Kapucu/Palabıyık 2008; Karkin/Gurses 2022).

Als Institution handelt Verwaltung in ihren rechtlichen und institutionellen Rahmungen durch effektive Planung mit ihren Ressourcen, ihrem Personal und ihren zielgruppenorientierten Dienstleistungen (Benz

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

et al. 2007a). Kommunalverwaltung organisiert auf der untersten administrativen Ebene im Sinne von Local Governance Aushandlungs- und Ordnungsprozesse (Bogumil/Holtkamp 2004: 147). Im Idealfall arbeitet eine „gut organisierte Verwaltung [.] mit professionellem Personal, sie hat verbindliche Zuständigkeitsregeln, sie koordiniert ihre unterschiedlichen Tätigkeitsbereiche auf wirksame Weise, sie ist reaktionsfreudig gegenüber den Bedürfnissen der Öffentlichkeit, und sie ist nicht zuletzt lernfähig" (Seibel 2017: 21).

Kommunen gelten dabei als „Schulen der Demokratie" (Bogumil 2018: 773), in denen die politische Willensbildung unmittelbar verläuft. Verwaltungen sollen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und der Umsetzung der Entscheidungen von Stadträten neutral agieren und den im politischen Prozess formulierten Willen ihrer Bürgerinnen und Bürger administrativ umsetzen (Veit et al. 2019: 19).

Ob die Verwaltung sich durch ihr Handeln legitimiert (Wiesner/Harfst 2019), den Grundsätzen des Neuen Steuerungsmodells folgt (Naschold/Bogumil 1998), nach dem Bürokratieideal von Max Weber neutral arbeitet oder Neo-Weberian'sche Muster aufzeigt (Pollitt/Bouckaert 2011), sich dem Governance-Postulat (Benz et al. 2007b) folgend nach außen öffnet oder sich in einer ‚brauchbaren Illegalität' (Luhmann 2018) verselbstständigt: Diese unterschiedlichen Positionen in der wissenschaftlichen Diskussion verdeutlichen, dass Verwaltung als Organisation in einem Prinzipal-Agent-Modell (Grohs 2012) zwischen Persistenz und Wandel stets Erwartungen gerecht werden muss, welche Verhältnisse und Akteure auch immer diese Erwartungen aufspannen.

Für den europäischen Verwaltungsraum hat die Forschung fünf Typen unterschiedlicher Verwaltungssysteme etabliert, die sich in ihren institutionellen, kulturellen und historischen Ausprägungen unterscheiden: Diese Verwaltungstypen umfassen das kontinentaleuropäisch-napoleonische Verwaltungsprofil mit einer südeuropäischen Untergruppe, zu der die Türkei gezählt wird, das kontinentaleuropäisch-föderale, das nordisch-skandinavische, das angelsächsische sowie das mittel- und südosteuropäische Verwaltungsprofil (Kuhlmann 2019: 4).

Für das kontinentaleuropäisch-napoleonische Verwaltungsprofil, das auch der Türkei zugeschrieben wird, ist neben dem bürokratischen Zentralstaat die römische Rechtstradition prägend. Der Idealtypus dieser Ausprägung wird in Frankreich verortet. In der Regel haben Kommunalverwaltungen in diesem System eher kleine Handlungsspielräume und werden als ausführende Behörden gesehen. Jedoch haben inzwischen De-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

zentralisierungstendenzen de facto vielerorts zu mehr Gestaltungsraum auf kommunaler Ebene auch in eher zentralistischen Systemen geführt (Kuhlmann/Bouckaert 2016: 10).

Die Untergruppe der südosteuropäischen Länder unter denjenigen Verwaltungstypen, die als napoleonisch-kontinental beschrieben werden, umfasst neben der Türkei Länder wie Spanien, Griechenland und Portugal. Diese werden in der Forschung formal dem Prinzip der rechtsstaatlichen Verwaltung folgend eingeschätzt, allerdings wird ihrer Verwaltungspraxis eine starke Lenkung durch politische Parteien sowie Regierungen bescheinigt. Ämterpatronage und ungleiche Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Behörden sowie innerhalb des Personals werden in diesem Typus für verbreitet gehalten (Kuhlmann/Wollmann 2013: 25).

Die Klassifikation der Verwaltungssysteme in der Forschung bringt durch die damit verbundene Abstraktion Container hervor, die den Blick vor allem auf nichteuropäische Administrationen mit ihren Eigenheiten eher verstellen als klären. Als westlich konstruierte Merkmale werden dabei als neutrale, dem New Public Management (NPM)[4] verpflichtete, den Grundsätzen der Effizienz, Wirtschaftlichkeit, Effektivität und Wirksamkeit sowie Legalität und Rechtmäßigkeit dienende Verwaltungsstrukturen gekennzeichnet und zur allgemeinen Norm erhoben (Veit et al. 2019: 18). Den südosteuropäischen Ländern werden dagegen häufig pauschal korrupte und klientelistische Strukturen zugeschrieben (Kuhlmann/Wollmann 2013: 38). Klientelismus und parteiische Entscheidungen können jedoch in allen Verwaltungssystemen vorkommen, sodass die Frage eher lauten muss, wann diese wie gesehen, eingeschätzt und relevant gemacht werden.

In westeuropäischen Verwaltungen stellen zum Beispiel die Ämterhäufung und Doppelfunktionen von politischen Mandatstragenden, die zugleich etwa Stadträte oder Abgeordnete und leitende Angestellte in lokalen Unternehmen oder Wohlfahrtsverbänden sind, die Neutralität politischer Gremien in Frage (Seibel 2017: 114). Zugleich erschwert der vorschnelle Rückzug auf Vorurteile und Stereotype jede differenzierte

4 New Public Management (NPM) hat während der 1990er Jahre als Schwerpunkt einer Verwaltungsreform in Großbritannien eine internationale Verbreitung erfahren (Pollitt/Dan 2011a). Im deutschen Kommunalwesen ist das Konzept in eigenen Reformen als Neues Steuerungsmodell eingeführt worden (Schröter 2019). Hinsichtlich des Datenmaterials der türkischen städtischen Planungs- und Verwaltungsdokumente spielt dieser Reformansatz eine entscheidende Rolle (Demirkaya 2016).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Analyse der Verwaltungen in anderen Ländern. Obwohl die Türkei seit 1999 den Status eines EU-Beitrittslandes hat (und bereits seit 1963 ein Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft besteht), wird sie in Studien zur vergleichenden Verwaltungswissenschaft, die teils auch Migrationsfragen berühren, nur am Rande berücksichtigt (Wollmann et al. 2016; Schwab et al. 2017; Ongaro 2019; Jreisat 2019; Dollery et al. 2020).

Bisher vorliegende Veröffentlichungen zur subnationalen Verwaltungsebene in der Türkei leisten überblicksartige Darstellungen, aber noch keine vertiefenden Analysen. Daher unternehme ich im Folgenden den Versuch, neben den aktuellen Reformen im Kommunalbereich den Verwaltungsstil mit möglichen Pfadabhängigkeiten aus der osmanischen Tradition in die Verwaltungsstrukturen der Republik Türkei darzulegen. Darüber hinaus erläutere ich, wie das türkische Verwaltungssystem seine Strukturen ausbildet, sein Personal formt und sich finanziert (Acar/Özgür 2004; Bayraktar 2007; Demirkaya 2016; Eliuz et al. 2017; Demir 2018; Üstüner/Yavuz 2018; Gül/Kiriş 2019; Demir 2020).

Um den eurozentristischen Blick zu überwinden, greife ich in dieser Untersuchung auf englisch- und türkischsprachige Literatur insbesondere von türkeistämmigen Forschenden aus der Verwaltungs- und Politikwissenschaft zurück, um zunächst die Grundmuster türkischer Kommunalverwaltung zu rekonstruieren und analysierbar zu machen (Bayraktar/Massicard 2012; Ertugal 2011; Gül/Kiriş 2014; Songür 2015; Bayraktar/Tansug 2016; Ertugal 2017; Usta/Bilgiç 2017; Bayraktar 2018; Aydın 2019; Adıgüzel/Tekgöz 2019; Sadioğlu et al. 2020; Savaşkan 2021). Einschränkend ist zu betonen, dass die Freiheit der Wissenschaft in der Türkei angesichts des wachsend autokratischen Regimes unter Druck geraten ist und sich gerade auch die türkische Politik- und Verwaltungswissenschaft massiven politischen Restriktionen ausgesetzt sieht (Erişen/Erdoğan 2019; Ersoy/Karakoç 2021; Aydin et al. 2021).

Im internationalen politikwissenschaftlichen Forschungsstand in Bezug auf das Thema Migration stehen sich zwei Positionen diametral gegenüber (Treibel 2019: 2): In der klassischen politikwissenschaftlichen Forschung herrscht die Vorstellung vor, dass migrationsinduzierte Bevölkerungsverschiebungen als Cleavage-Strukturen zu mehr Unsicherheit führen und gar die Demokratie gefährden können (Jahn 2013: 46). Bekannte Politikwissenschaftler wie Samuel P. Huntington, David Collier oder Robert D. Putnam sehen kulturell vielfältige Gesellschaften überspitzt als Risiko für demokratische und liberale Verhältnisse sowie den

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sozialen Zusammenhalt per se (Brinkmann/Panreck 2019; Pollack et al. 2014; Eckert 1998). Schier unlösbare Verteilungskonflikte entstehen in dieser Lesart stets zwischen Alteingesessenen und denjenigen, die nicht zur Staatsbürgernation gehören. Integration wird in diesem Forschungsstrang als „schwer verständliches Konzept" (Benz 2008: 85) charakterisiert. Die ethnische Diversität einer Bevölkerung wird durch Teile der Forschung somit fast schon als eine Gefahr für den gesellschaftlichen Frieden aufgefasst. Migration wird dann, neben dem Klimawandel oder der Geschlechtergerechtigkeit, als ein Beispiel für die „Megatrends und die Kernprobleme des globalen Wandels" (Kreibich 2008: 16) gesehen.

Dem gegenüber steht eine jüngere Forschungstradition, die, angeregt durch den internationalen Vergleich, Erkenntnisse über inklusive Migrationsgesellschaften auf die kommunale Ebene überträgt (Schiller/Çağlar 2009; Barbehön et al. 2016; Münch 2018). Dabei zeigen sich Tendenzen, den mehrheitlich negativ konnotierten Migrationsdiskurs (Niehr 2020) in zum Teil euphemistische Begriffsfindungen wie etwa „Sommer der Migration" für die großen Fluchtbewegungen des Jahres 2015 (Heck/Hess 2017) oder „Ankunftsquartiere" (Arrival Cities) für segregierte Wohnquartiere umzukehren (Saunders 2012; Mafaalani et al. 2015).

Städte können in einem Migrationsregime in den Dimensionen kommunaler Inklusion, die neben kulturellen und sozialen auch wirtschaftliche sowie sprachliche Teilhabe umfassen können, unmittelbar, aber auch systematisch wirkmächtig werden (Behrens et al. 2016: 12). Die verwaltungswissenschaftliche Analyse dient als Basis für die Untersuchung des kommunalen Umgangs mit Wanderungsbewegungen. Im Sinne des Konzepts des Migrationsregimes fasst diese Arbeit Stadtverwaltung als eine kollektive Akteurin auf, die sich in einem komplexen Beziehungs- und Interaktionsnetz auf mehreren Ebenen verankert (Oltmer 2018; Pott et al. 2018).

Im Migrationskontext wird der lokalen Ebene seit dem *spatial turn* (Schiller/Çağlar 2009) in der Literatur insgesamt eine zunehmend stärkere Rolle für die Bewältigung von Krisen und Problemen zugemessen (Pott 2018: 112). Der städtische Raum ist sowohl als eine Art transnationaler Sozialraum für die Newcomer als auch als Aushandlungsraum kommunaler Ressourcen von wissenschaftlichem Interesse (Pries/Kurtenbach 2019). Europäische Städte wie Barcelona in Spanien oder Amsterdam in den Niederlanden, die sich gegen den politischen Mainstream ihrer nationalen Regierungen sowie der Europäischen Union stellen und eigene Programme für Migrierende, insbesondere für Undokumentierte

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

entwickeln, stehen im Fokus aktueller Forschung zum Umgang von Kommunen mit Migration in einer Multi-Level-Perspektive (Agustín/Jørgensen 2019b; Ambrosini 2018; Bazurli/Kaufmann 2022; Ataç et al. 2023; Scholten et al. 2018).

Betont werden administrative Bemühungen der Einbindung von Newcomern im städtischen Raum auch in theoretischen Überlegungen zu Urban Citizenship, einer Strömung, die mit ‚Recht auf Stadt' argumentiert (Soysal 1994; Benhabib 2005; Cebolla-Boado et al. 2021; Colbern/Ramakrishnan 2021). Ein weiterer Ansatz fokussiert auf die Inklusion oder Exklusion von Geflüchteten im städtischen Raum (Ahmed 2012; Baban et al. 2017; Norman 2019). Dieser Ansatz ist in der Migrationsforschung allerdings nicht neu: Bereits Michael Bommes hat Inklusion im Sinne der Systemtheorie nach Niklas Luhmann auf die Situation der Menschen mit Migrationshintergrund im deutschen Wohlfahrtsstaat angewandt und auch in Bezug auf die Rolle der Kommunalverwaltungen analysiert (Bommes 1999, 2006, 2018). Gerade Bommes ist dabei davon ausgegangen, dass Integrationsleistungen von allen Angehörigen einer Gesellschaft verlangt werden, dies allerdings auf gruppenspezifische Art und Weise. Umgekehrt gelesen unterstreicht dieser Befund die Annahme, dass Stadtverwaltungen inklusive Verhältnisse in Stadtgesellschaften herstellen sollen. Dieser Ansatz wird sowohl im Folgenden als auch im Abschnitt zu den theoretischen Orientierungslinien ausführlich behandelt.

In den beiden bisher diskutierten Forschungsfeldern ist deutlich geworden, dass die vorherrschenden Paradigmen durchaus kritisch gesehen und diskutiert werden. Der Idee einer stärkeren Reflexion – auch der wissenschaftlichen Wissensproduktion – folgt die Migrationsforschung inzwischen durch ihren eigenen *reflexive turn*. Dieser hat bereits einen epistemologischen Wandel eingeleitet, der selbstkritisch den eigenen Forschungsgegenstand und die eigene Rolle in seiner Bearbeitung und Koproduktion in den Blick nimmt und hinterfragt (Amelina/Faist 2012; Nieswand/Drotbohm 2014; Reinprecht/Latcheva 2016; Amelina 2017; Horvath et al. 2017).

Schon klassisch ist dabei die Erkenntnis, dass ein unreflektierter Fokus auf den Nationalstaat einen ‚methodologischen Nationalismus' bedingt (Wimmer/Glick Schiller 2002; Anderson 2019). So, wie eine Abkehr von diesem Paradigma zu transnationalen Ansätzen und einer Ausweitung der zu betrachtenden Akteure und Rahmungen geführt hat, verschieben sich einseitige Perspektiven auch in anderen Bereichen der Forschung (Schiller/Çağlar 2009: 180). Auch Ansätze, die bisher vor allem auf die Untersu-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

chung von Newcomern für ein Verständnis von Integrations- oder Inklusionsprozessen abgehoben haben, betten ihre Betrachtungen mehr und mehr in komplexere Modelle ein. Überlegungen zu Migrationsregimen und Migration Governance spiegeln diesen Wandel.

Allerdings gehen kritischen Migrationsforschenden solche Veränderungen der Forschung nicht weit genug. Sie monieren, dass Integration weiterhin als Anpassung verstanden werde, und argumentieren, dass noch immer vermeintliche Leistungen bzw. das Scheitern von Zugewanderten im Fokus einer Mehrzahl der Analysen stünden (Favell 2019: 3). Migration bleibt damit zu erklärende Variable für soziale Probleme, während eigentlich der Umgang von Gesellschaft mit ihrer migrationsbedingt wachsenden Diversität zu befragen wäre. Nach wie vor werden bei der ‚Vermessung des Migranten' neben dem Bildungsversagen oder -aufstieg die Sprache und das Heiratsverhalten sowie andere soziale Prozesse bis ins Detail nachgezeichnet. Mithilfe solcher Variablen werden als homogen gelesene Gruppen von Newcomern hergestellt, zwischen denen es dann Gemeinsamkeiten oder Unterschiede festzustellen gilt (Hinger/Schweitzer 2020; Brown et al. 2022). Selten wird dabei die Rolle und Prägung der Forschenden selbst, die meist Angehörige der Dominanzgesellschaft sind, in Betracht gezogen (Kaufmann et al. 2019; McIntosh 1989).

In der Migrationsforschung wird zudem ein kritischer Umgang mit den dominierenden Kategorien und der Reproduktion von Mechanismen des *othering* durch Wissensproduktion gefordert (Dahinden et al. 2021; Vigneswaran 2019; Klomann et al. 2019; Favell 2019; Lingen-Ali/Mecheril 2019; Schinkel 2018; Dahinden 2016). Auch diesen Anregungen sieht sich die vorliegende Arbeit durch Themen- und Perspektivwahl verpflichtet.

Zu dieser Stoßrichtung rechnet sich auch der Ansatz der Inklusion, der stärker als das Modell der Integration auch institutionelle Veränderungen berücksichtigt, etwa die Herstellung eines Bildungswesens, das alle zu Versorgenden so weit wie möglich berücksichtigt (Lingen-Ali/Mecheril 2020: 11). Bearbeitet werden solche Ansätze mit Blick auf Verwaltungen als Untersuchungsgegenstand vor allem durch die Analyse von Einstellungsverhalten oder Personalstrukturen (Lang 2019; Dudek 2009; Lang et al. 2021). Im deutschsprachigen Raum werden Kommunalverwaltungen zudem hinsichtlich ihrer Bemühungen um interkulturelle Öffnung sowie, in jüngerer Zeit, des ihnen zugeschriebenen Versagens in der sogenannten Flüchtlingskrise nach 2016 untersucht (Bogumil et al. 2016; Bogumil et al. 2018; Barmeyer/Grosskopf 2019; Gärditz 2019; Riedel 2019; Bogumil/Kuhlmann 2020).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

In einer über Deutschland hinausreichenden Perspektive auf Stadt hat die Migrationsforschung inzwischen ein selbst produziertes Missverhältnis aufgedeckt und untersucht: Forschende in diesem Feld stammen mehrheitlich aus dem Globalen Norden, beforschen aber nicht nur Städte im Globalen Norden, sondern auch im Globalen Süden. Der Globale Norden dominiert als Untersuchungsgegenstand und als Ort der Wissensproduktion auch über den Globalen Süden. Erkenntnisse aus dieser perspektivisch verzerrten Forschung werden dann vom Globalen Norden auch auf die Verhältnisse in Kommunen des Globalen Südens übertragen, während Stimmen aus dem Globalen Süden marginal bleiben (Schmiz et al. 2020). Neben der fehlenden Repräsentation des Globalen Südens, sowohl von den Forschenden als auch von den untersuchten Städten, formulieren die Autor:innen einer neueren bibliometrischen Studie, das Verhältnis von Stadt und Migration als Herkunfts- und Transitorte auch in Bezug zur Rückkehr- und Binnenmigration zu untersuchen und damit eine bisher nur wenig berücksichtigte Realität des Wanderungsgeschehens zu bearbeiten. Gleichzeitig wird als Forschungsdesiderat herausgearbeitet, den vorherrschenden Fokus auf Großstädte und Metropolen zu überwinden und den unterschiedlichen Typen, Orten und Rahmungen von Städten gerecht zu werden (Schmiz et al. 2020: 16). Gerade für den türkischen Kontext gibt es bislang kaum Studien zum politischen Narrativ über Geflüchtete und ihrer Inklusion oder Exklusion, das diesen Kriterien genügt (Yanaşmayan et al. 2019: 49).

Der Blick durch die *ethnic lens* gilt ebenso für die deutsche Migrationsforschung, die den Fokus auf den Bildungsaufstieg von zumeist türkeistämmigen Zugewanderten setzt (Weber 2003; Pott 2002; Ceylan 2006; Tepecik 2010; Mafaalani 2012; Wilmes/Sürig 2015), als auch für die türkische Forschung, die überproportional syrische Geflüchtete in Einzelfallstudien untersucht (Erdoğan 2015; Özçürümez et al. 2020; Şimşek 2020). Die zentrale Frage dabei scheint zu sein, was ursächlich dafür ist, wenn ein Individuum trotz aller Integrationsbemühungen keinen Zugang zur Aufnahmegesellschaft findet. Neben der Rassismusforschung (Alikhani/Rommel 2018; Barskanmaz 2019) und postkolonialen Ansätzen (Gandhi 1998; Dhawan und Varela 2018; Ziai 2016) setzt hier der Inklusionsansatz an, einseitige Perspektiven auf die Menschen selbst zu überwinden. Die ursprüngliche Prämisse, dass Integration systemtheoretisch den gesellschaftlichen Prozess bezeichnet, in dem Individuen in das System inkludiert werden (Bommes 2011: 210), sei zu einer „Bring- und Holschuld" der Zugewanderten verkommen (Bade/Bommes 2004: 7). Auch mit Blick

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

auf diesen Befund will die vorliegende Studie dazu beitragen, facettenreichere Untersuchungen auf die Produktion von Inklusion zu entwickeln.

Die aktuelle Kritik an einem normativ verstandenen Konzept von Integration richtet sich wesentlich an eine antiquierte Vorstellung von Gesellschaft als homogen und heteronormativ, die von migrierenden Menschen quasi Assimilationsleistungen erwartet, eigentlich aber vor allem Ausschluss der Menschen reproduziert (Spencer/Charsley 2021: 5). Die Kritik am Integrationsbegriff ist nicht neu: Bereits in den 1990er Jahren hat Armin Nassehi kritisch auf die Diskussion um eine vermeintliche Desintegration von männlichen bzw. muslimischen Jugendlichen reagiert, die vor allem in Studien von Wilhelm Heitmeyer und der Bielefelder Schule formuliert wurde (Nassehi 1997: 619). Diese Kritik sieht Integration als einen „widersprüchlichen Containerbegriff" (Lingen-Ali/Mecheril 2020: 4) und einen „politischen Leitbegriff" (Scherr/Inan 2018: 213), den Forschung vor allem als Chiffre lesen muss, in die unterschiedliche Akteure sehr unterschiedliche Bedeutungen einschreiben. Der analytische Mehrwert des Integrationsbegriffs wird dadurch stark in Frage gestellt. Was aber, wenn nicht mehr gefragt wird, wie sich Newcomer integrieren, sondern wie zum Beispiel die Verwaltung ihre Integration bzw. Inklusion ermöglicht? Dann wird Verwaltungshandeln neben dem Handeln von Zugewanderten zu einer zweiten wesentlichen erklärenden Variable.

Im Alltag bedeutet Integration zwar im Idealfall die Antwort einer reflexiven Verwaltung auf die Bedürfnisse einer Stadtgesellschaft, in der Teilhabe für alle ermöglicht und Segregationstendenzen in marginalisierten Quartieren proaktiv begegnet wird (Crul 2016). Gleichwohl ist der Begriff aufgrund der konfrontativen Diskussion der letzten Jahre um Zugehörigkeit bzw. Nichtzugehörigkeit zu Konstrukten, die beispielsweise durch Begriffe wie Heimat kodiert werden, zunehmend belastet. Integration, verstanden als „kommunalpolitisches Implementations-Arrangement" (Grunow 2017: 249), scheint wissenschaftlich vor diesem Hintergrund kaum noch haltbar (Pries/Sezgin 2010). Allen politischen und wissenschaftlichen Kritiken zum Trotz, die formulieren, dass Integration keine Einbahnstraße sei und auch die aufnehmende Gesellschaft im Sinne einer Anpassung betreffe, werden die dominanten Teile einer Gesellschaft mit ihren Institutionen noch immer eher selten zum Forschungsgegenstand.[5]

5 Eine Ausnahme bildet die rassismuskritische Bildungs- und Schulforschung (zum Beispiel Arslan/Bozay 2016; Bukow 2006; Wojciechowicz 2018). Gleichzeitig bleibt

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Insgesamt erweist sich die Perspektivdebatte in der sozialwissenschaftlichen Migrationsforschung für diese Studie als ausgesprochen produktiv. So hat in der intensiven Auseinandersetzung darüber, ob der Begriff Integration noch verwendet werden soll, der Aufsatz des Soziologen Willem Schinkel *Against ‚immigrant integration': for an end to neocolonial knowledge production* (Schinkel 2018) die Diskussion über eingefahrene Blickwinkel in der Forschung vorangebracht. In einer kritischen Selbstanalyse wird eine Diskussion über Integration in der europäischen Migrationsforschung hinterfragt, die keinen Bezug zu Post Colonial Studies oder der Critical Race Theory nimmt und stattdessen immer neue Begriffe erfindet, ohne diese mit Inhalten zu füllen (Schinkel 2018: 9). In dieser Diskussion schlägt die Politikwissenschaftlerin Leila Hadj Abdou vor, nicht mehr vor allem Zugewanderte zu analysieren, sondern das ‚Teleskop' weg von einzelnen Menschen auf Institutionen und somit auf Governance-Strukturen zu drehen 2(Hadj Abdou 2019: 1 f).

An diesem Wendepunkt wird die kommunale Ebene zentral gestellt, wenn Peter Scholten stellvertretend für die Organisationen fragt: „Was ist los da draußen und wie sollten wir darauf reagieren?" (Scholten 2022: 309). Es gilt zu klären, welche Routinen, Strukturen oder Personen entscheidend dafür sind, wenn eine Kommunalverwaltung trotz knapper finanzieller Ressourcen durch eine Anpassung ihrer Inklusionsproduktion mit Herausforderungen umgeht, die mit Migration einhergehen. Antworten lassen sich mithilfe des Ansatzes der Migration Governance erarbeiten (Scholten/Penninx 2016; Abdou/Geddes 2017; Zapata-Barrero et al. 2017; Caponio/Jones-Correa 2018; Geddes 2021; Geddes et al. 2019).

Der Ansatz der Migration Governance, die mithilfe eines Repertoires an Handlungsoptionen gestaltet wird und ihre Strukturen ausprägt, wurde ursprünglich im Zusammenhang mit der Untersuchung internationaler Migrationsregime von Andrew Geddes entwickelt und kann auch auf lokaler Ebene zur Beforschung der Frage nutzbar gemacht werden. Dann geht es darum, welche Handlungsmöglichkeiten Kommunen haben oder

für weite Teile der Bildungsforschung die Gruppe der Migrant:innen zentraler Forschungsgegenstand. Selten werden beispielsweise das Lehrpersonal bzw. die Praktiken der Institution Schule ähnlich kritisch befragt. Überbleibsel der sogenannten Ausländerpädagogik wirken auch international fort. So werden in der Türkei ebenfalls die ‚Bildungserfolge' der syrischen Schüler:innen in den Fokus gesetzt (Sakız 2016; Hadid/Hos 2021).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

sich erschließen, wie sie diese einsetzen. Relevant ist allerdings dabei auch, was Akteure auf kommunaler Ebene über Migration wissen, was sie glauben tun zu müssen und für ihre Aufgabe halten oder welchen Erwartungshaltungen sie sich ausgesetzt wähnen.

Als ein Set von Praktiken, aber auch Ideen und Konzepten verstanden, adressiert der Ansatz die Frage, welche Antworten Verwaltungen haben bzw. hervorbringen können, auf welche Erfahrungen sie zurückgreifen, wo und wie sie ihr Wissen generieren, wie sie von Erfahrungen bzw. der Unterstützung Dritter profitieren können und zu welchen situativen und institutionellen Veränderungen dies führt (Geddes 2021: 29). Obgleich der Ansatz der Migration Governance bereits seit einiger Zeit im Feld präsent ist, liegen für den türkischsprachigen Kontext außer vereinzelten Aufsätzen und Veröffentlichungen kommunaler Interessenvertretungen nur sehr wenige Untersuchungen zur Migration Governance türkischer Städte vor (Topal Demiroğlu 2021: 969; Erdoğan et al. 2021). Auf kommunaler Ebene beziehen sich die türkischsprachigen Arbeiten in diesem Feld auf konkrete soziale Kontexte und lokale Fallbeispiele, die in Form von Aufsätzen in Zeitschriften, Berichten von NGOs und Stiftungen sowie von universitären Examensarbeiten zur Situation von syrischen Geflüchteten vorgelegt werden. Dabei verschiebt sich der Diskurs inzwischen merklich vom kurzfristigen Krisenmanagement hin zu langfristigen Integrationsmaßnahmen (Küçük / Alan 2017).

Vor dem Hintergrund der Migrationsbewegungen in den westlichen Grenzregionen der Türkei entwickelt sich seit einigen Jahren auch eine sogenannte Grenzregimeforschung, die ihren Fokus auf das komplexe EU-Migrationsrecht im Zusammenspiel mit dem türkischen Rechtssystem setzt, aber auch konkrete Praktiken an Grenzen beobachtet. Die EU-Migrationspolitik wird dabei durchaus in Frage gestellt (Tsianos / Karakayali 2010; Baklacıoğlu 2017; Ataç et al. 2017; Üstübici 2019; Düvell 2019; Genç et al. 2019; Karadağ 2019; Adar / Püttmann 2022).

Die Türkei ist selbst eingefasst in einem mediterranen Migrationsraum, der auch eine epistemologische Dimension hat und nach Zapata-Barrero im Sinne eines *mediterranean thinking* als ein eigenständiger Forschungsstrang aufgefasst werden sollte, der die Perspektiven der Forschenden aus den Ländern des Mittelmeerraumes repräsentiert (Zapata-Barrero 2020). Es scheint bezeichnend, dass die Türkei in diesem vorgeschlagenen Forschungsfeld in Bezug auf Fluchtmigration und die Externalisierungstendenzen der EU-Flüchtlings- und Migrationspolitik ebenfalls noch weitgehend unberücksichtigt bleibt (Bauböck 2019; Faustini-Torres 2020; Scho-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

maker/Huck 2022). Hinsichtlich einer Auseinandersetzung mit dem Umgang türkischer Kommunalverwaltungen mit Migration steht hier der Umgang mit deutschen Ruheständlern, die sich in der türkischen Touristenhochburg Antalya niederlassen, im Vordergrund (Fauser 2020). Allerdings gerät die Türkei aktuell in den Fokus einer neuen Forschungslinie, die Überlegungen zur Kommodifizierung von Geflüchteten und dem sogenannten *refugee rent seeking* entwickelt (Freier et al. 2021). Diese Arbeiten interpretieren die Politik der Türkei bei den Verhandlungen über das Programm Facilities for Refugees (FRiT) im Jahr 2016 (European Commission 2019) als eine ‚Erpressung der EU'. Solche negativ ausgelegten Strategien wiederum dienten inzwischen Ländern des Globalen Südens als Blaupause für ihre Verhandlungen mit Europa (Tsourapas 2019). Diese Interpretation könnte angesichts des restriktiven Grenzregimes der EU aus nichteuropäischer Perspektive auch kritisch gelesen werden (s. o.).

Bisher untersucht eine Mehrzahl vorliegender Publikationen zur Fluchtmigration in der Türkei die lebenswirkliche Situation von Geflüchteten qualitativ und in konkreten Rahmungen. Systematische Betrachtungen aus der Perspektive der Migrationsregimeanalyse und damit ein Blick auf einfassende Verwaltungsstrukturen finden sich kaum (Çelik/White 2021: 1). Diese Übersicht zum Forschungsstand macht deutlich, dass die Forschungsstränge der Verwaltungsforschung bisher wenig mit der (internationalen) Migrationsforschung verschränkt sind. Erkennbar werden Positionen in der Forschung, die zu Bezugspunkten für die vorliegende Untersuchung werden können. Ein wichtiges Anliegen meiner Arbeit ist es auch, einen Beitrag dazu zu leisten, die aufgezeigten Desiderate abzuarbeiten.

Dabei geht es darum, einen Beitrag zur Analyse der Migrationsverhältnisse in der Türkei, zur Diskussion über die Beziehung zwischen Migration und Verwaltung auf kommunaler Ebene und zu einer Neuperspektivierung der Wahrnehmung von Migration und Migrationspolitik in außereuropäischen Räumen zu leisten und dabei weiterführende methodische Vorschläge auszuarbeiten und zu erproben. Die in diesen Überlegungen angelegte Hypothesenbildung leitet sich aus den theoretischen Vorüberlegungen und Explorationen des empirischen Materials ab.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

1.4 Theoretische Orientierungslinien

Die theoretischen Orientierungslinien der Studie bilden zwei Elemente: Das Modell des Migrationsregimes nutze ich als Rahmung, in der sich alle wesentlichen Akteure bewegen, um (1) die Aushandlung von kommunalem Handeln im Migrationskontext als Prozess zu modellieren. Als ein gestaffeltes Modell bietet sich der Steuerungsansatz der Governance an, der sowohl horizontale als auch vertikale Vernetzungen der Verwaltung in Interaktionen mit Dritten erklärt, um idealtypisch integrierte Lösungen zu produzieren. Für den spezifischen Rahmen meiner Arbeit wende ich das Konzept der Migration Governance an, das Verwaltungshandeln im Migrationskontext spezifiziert. Hilfreich ist hier das Konzept eines Repertoires an städtischen Handlungsoptionen im Rahmen von Governance-Strukturen, auf die Kommunalverwaltungen zurückgreifen können, um Menschen im Sinne von Inklusion in die Stadtgesellschaft einzubinden. Im Idealfall erarbeitet die städtische Verwaltung gemeinsam mit lokalen Akteuren wie Selbstorganisationen, Wohlfahrtsverbänden sowie Initiativgruppen Maßnahmen, um zugewanderten Menschen Zugang zu kommunalen Leistungen zu ermöglichen und Räume zur Teilhabe in allen gesellschaftlichen Bereichen zu öffnen. Über ihre territoriale Gebietszugehörigkeit hinaus wirkt die Kommune mit den übergeordneten Verwaltungsebenen und dritten Akteuren in einer Multi-Level Governance, um in ihren politischen und administrativen Verflechtungen im Sinne von Migration Governance Ziele zu adressieren.

Das zweite Element umfasst die (2) Anpassungsprozesse des Verwaltungshandelns, das ich mittels einer Analyse des Policy Change zu erfassen versuche. Dabei greife ich auf wesentliche politik- und verwaltungswissenschaftliche Theorien zurück, die zur Erklärung von politischem und institutionellem Wandel als Reaktion auf externe Schocks herangezogen werden können. Diese bieten differenziertere Leitvorstellungen über Veränderungsprozesse. Zentral ist dabei die Frage nach Handlungsmustern von Stadtverwaltungen zur Produktion von Inklusion innerhalb von Governance-Strukturen, die sich in komplexen Migrationsregimen herausbilden können.

Die Analyse von Policy Change dient der Beobachtung von Anpassungsleistungen türkischer Verwaltungen in Reaktion auf die starken Fluchtbewegungen des vergangenen Jahrzehnts. Die Datengrundlage der Untersuchung dieser Aspekte bilden Dokumente von Kommunalverwaltungen, die einen Einblick geben, wie die subnationale Ebene angesichts

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

der Zuwanderung von syrischen Geflüchteten ihre eigenen Praktiken wahrnimmt, evaluiert, plant und modifiziert.

Nachdem ich die theoretischen Orientierungslinien durch eine Modellierung von Aushandlungs- und Anpassungsprozessen dargestellt habe, stelle ich den Multi-Method-Ansatz dieser Arbeit dar, der sich seinerseits an den folgenden theoretischen Überlegungen orientiert.

1.4.1 Aushandlungsprozesse in Migrationsregimen

1.4.1.1 Das Migrationsregime als rahmendes Modell

Das Modell des Migrationsregimes beschreibt die komplexen Zusammenhänge, in denen auf Migration bezogene Politiken ausgehandelt und umgesetzt werden. Es geht davon aus, dass die in einer solchen Rahmung handelnden Akteure in machtkodierten Beziehungen und flankiert von Geflechten aus Normen, Institutionen und Intentionen handeln (Rass/Wolff 2018: 53). Entwickelt wurde dieser Ansatz als Versuch, die komplexen Prozesse, die Migrationspolitiken hervorbringen, unter Berücksichtigung einer Vielzahl von Faktoren fassbar zu machen (Haas et al. 2015: 3 f). In der Literatur wird bei der Deutung des aus dem Forschungsfeld der Internationalen Beziehungen entlehnten Konzepts des Migrationsregimes zwischen zwei Ebenen unterschieden: einem Mobilitätsregime, das die Möglichkeit einer Person reguliert, den Lebensmittelpunkt langfristig zu wechseln, und einem Präsenzregime, das gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten adressiert (Oltmer 2018: 7).

Ob eine Trennung beider Ebenen analytisch sinnvoll ist, steht noch in Frage. So haben globale Trends im Mobilitätsregime direkten Einfluss auf Kommunalverwaltungen, die wesentliche Handelnde eines Präsenzregimes sind, zugleich aber keine Inseln im Nationalstaat bilden, sondern sich immer wieder unmittelbar auch überregionalen und transnationalen Anforderungen und Entwicklungen stellen müssen. Aushandlungsprozesse, an denen Städte im lokalen Raum im Umgang mit Diversität beteiligt sind, lassen sich dann wiederum als Teil eines lokalen Migrationsregimes auffassen.

Das Konzept des Migrationsregimes lässt sich somit skalieren und perspektivieren. Es kann einerseits auf lokale Verhältnisse scharfgestellt werden, wobei dann zugleich von diesem Punkt im Migrationsregime alle anderen Handelnden und Rahmungen betrachtet werden. So verstanden wird das Migrationsregime zu einer Kombination aus „Aushandlungsprozessen und Arenen“ (Oltmer 2018: 7), in denen Bedingungen von Teilhabe

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

verhandelt werden. Konflikte, aber auch neue Kooperationsformen können hierbei entstehen (Stegbauer/Häußling 2010: 194).

Der Ansatz des Migrationsregimes scheint als eine theoretische Einbettung für diese Studie ertragreich, zumal er auf der lokalen Ebene noch zu wenig konkrete Anwendung erfahren hat (Schmiz/Räuchle 2019). Einerseits wird im Migrationsregime selten das Zusammenspiel zwischen Verwaltung und dritten Akteuren auf lokaler Ebene betrachtet (Bernt 2019: 10). Andererseits wirken sich Prozesse im Migrationsregime, als einer Verknüpfung von institutionellen Routinen und damit verbundenem Wissen, das konkrete Machtwirkungen entfaltet, konkret auf das Entstehen gleicher oder ungleicher Lebenschancen von Newcomern aus (Amelina 2017: 8). Denn Städte sind nicht nur Orte unmittelbarer Zuflucht, sondern auch Gestalterinnen des Zusammenlebens wachsend vielfältiger Bevölkerungen.

Das Konzept des Migrationsregimes als eine Modellierung von Konstellationen, in denen die Regulierung von Migrationsverhältnissen ohne Prinzipal oder Hegemon ausgehandelt wird, ist von der Forschung bisher zwar konzeptionell ausformuliert und theorieorientiert eingebettet. Es lässt sich aber noch nicht von einem ausgereiften Ansatz sprechen. Auch bleibt die Zahl der Studien, die diesen Ansatz konkret operationalisieren und empirisch testen, begrenzt. Dabei gilt die Idee, die Aushandlung von Migrationsverhältnissen über das Konzept der Migrationsregime zu fassen, als potenzialreich, weil nur wenige Alternativen so viele unterschiedliche Faktoren bündeln können (Horvath et al. 2017: 303). Insgesamt wird dieser Ansatz für die kommunale Ebene in den Politik- und Verwaltungswissenschaften noch wenig berücksichtigt.

Aus diesem Grund greift meine Arbeit das Konzept des lokalen Migrationsregimes auf und denkt es, dezidiert auch als Beitrag zu seiner Weiterentwicklung, verwaltungswissenschaftlich weiter:

> „Im lokalen Migrationsregime fänden wir im Prinzip bei jedem Amtskontakt eine Konfiguration vor, in der Behördenvertreter, Migranten und mitunter soziale und politische Aktivisten unmittelbar zusammentreffen. Hier ist geradezu zu erwarten, dass wir es mit Aushandlungsprozessen zu tun bekommen, an denen Migrantinnen und Migranten als Akteure im engeren Sinne teilnehmen; sie würden Akteure eines (lokalen) Migrationsregimes" (Esch 2018: 281).

Auf diese Art und Weise gelingt es beispielsweise, den Blick auf Akteure und Agency zu erweitern, denn ein Migrationsregime umfasst nicht nur

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Verwaltungen, öffentliche Einrichtungen oder NGOs als Handelnde, sondern dezidiert auch zuwandernde Menschen, Newcomer, als Akteure und Mitgestaltende.

Korrespondierend damit wird auch das Konzept eines internationalen Flüchtlingsregimes diskutiert, das, so Alexander Betts, „Normen, Regeln, Prinzipien und Entscheidungsprozesse des Staates als Reaktion auf den Flüchtlingsschutz reguliert" (Betts 2008: 5). Im Vergleich dazu gilt das Asylregime, dessen rechtsbasierte und normspezifizierte Einführung und Anwendung auf nationalstaatlicher Ebene durch internationale Organisationen wie das UNHCR begleitet wird (Betts/Orchard 2014: 49), als stärker formalisiert. In einer offeneren Lesart ist das Migrationsregime gekennzeichnet durch einen losen und informellen Zusammenschluss von öffentlichen und privaten Handelnden, die in einem unsteten Zustand fortwährender Aushandlungsprozesse interagieren (Cvajner et al. 2018: 73).

Das Potenzial des Modells des Migrationsregimes besteht daher in der Perspektive, die es auf die prinzipielle Kontingenz von Migrationspolitiken öffnet, um dabei die Komplexität der Verhältnisse zu betonen, in denen diese ausgehandelt werden. Als ein Modell zur Beschreibung komplexer Aushandlungsprozesse erlaubt es der Ansatz des Migrationsregimes, insbesondere Governance-Strukturen, in diesem Fall auf lokaler Ebene, zu untersuchen.[6]

1.4.1.2 Die Entwicklung von Governance als Prozessmodell

Obgleich der Ansatz bereits seit nahezu drei Jahrzehnten diskutiert wird, liegt für Governance bisher keine allgemeingültige Definition vor. Der Begriff rührt aus der antiken Vorstellung über den Staat her, der wie ein Schiff gesteuert wird. Das griechische *kybernan* steht, wie das lateinische *gubernare* für steuern oder das Steuerruder führen (Veit et al. 2019, S. 144). Kennzeichnend für den Steuerungsansatz ist, dass die Positionen und Praktiken der involvierten Akteure in Governance-Strukturen ständig in Bewegung sind und sich verändern:

6 Als Global Migration Governance könnte die Wirkung internationaler Governance-Strukturen auf die lokale Ebene analysiert werden, so wie aktuell von J. Stürner-Siovitz als *city diplomacy* (Stürner-Siovitz 2022).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

„[.] patterns of governance are explained as the contingent construction of several actors inspired by competing webs of belief and associated traditions. A decentered approach explains shifting patterns of governance by focusing on the actor's own interpretations of their actions and practices. It explores the diverse ways in which situated agents are changing the boundaries of state and civil society by constantly remaking practices as their beliefs changes" (Bevir/Rhodes 2015: 92).

Governance charakterisiert damit als abstraktes Konzept das konkrete Handeln und Denken von Akteuren, die ständig staatliche und zivilgesellschaftliche Handlungsspielräume ausloten und dabei Handlungsoptionen herausarbeiten, die ihren sich wandelnden Plänen und Denkmustern entsprechen. Primär geht es bei Governance daher um partizipative Prozesse, die auf eine breite öffentliche Teilhabe, Verantwortlichkeit und Transparenz setzen (Kersting et al. 2009: 14).[7]

Governance bezeichnet im allgemeinen Verständnis eine Regierungsführung unter Beteiligung von Dritten. Das Konzept der Governance adressiert in dieser Studie Steuerungsprozesse von Verwaltungen als horizontale und dezentralisierte Form der gegenseitigen Abstimmung, um Strategien und Lösungsansätzen zu entwickeln. Als Steuerungsstil dient der Aufbau von Governance-Strukturen zum Beispiel der städtischen Verwaltung dazu, komplexe Prozesse nicht alleine bearbeiten zu müssen, sondern gemeinsam mit lokalen Akteuren Lösungen integriert zu entwickeln (Benz 2018: 79 f). Ausgehend davon wird das Modell der Migration Governance im Allgemeinen von Andrew Geddes (Geddes 2021; Geddes et al. 2019) und im Besonderen für den städtischen Kontext von Tiziano Caponio, Peter Scholten und Ricardo Zapata-Barrero vertreten (Caponio 2021, 2022a, 2022b; Scholten 2022, 2019; Zapata-Barrero 2019, 2015; Zapata-Barrero et al. 2017).

Während das übergeordnete Konzept der Migrationsregime Prozesse beschreibt, in denen verschiedene Akteure in komplexen und weit ausgreifenden Konstellationen beteiligt sind, stellt das Konzept der Governance-Strukturen auf die Beobachtung einer kooperativen Verwaltungsführung ab, die interagierende Dritte bewusst in Problemlösungen einbe-

7 Während es bis heute keine adäquate deutsche Übersetzung gibt, hat insbesondere die Uneindeutigkeit des Governance-Ansatzes für Kritik gesorgt (Bohne 2018: 121). In Deutschland von Wolfgang Benz und Renate Mayntz geprägt, wird die Arbeit durch Governance in Akteursnetzwerken und in horizontalen Verhandlungsprozessen im Gegensatz zum hierarchischen Government als ein entscheidender Weg für das gewünschte politische Outcome gesehen (Christmann 2014: 143).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

zieht (Benz 2018: 92). Governance leistet somit die Situierung und Perspektivierung meiner Beobachtung im Migrationsregime.

Ähnlich wie der Regimebegriff in der Migrationsforschung ist der Begriff der Governance aus den Politikwissenschaften entlehnt. Doch im Gegensatz zum Regimebegriff in der klassischen Politikwissenschaft – als Herrschaftsform mit den Ausprägungen Demokratie, Autokratie und Totalitarismus (Lauth 2015: 7) – entspricht der Ansatz des Migrationsregimes dem Regimebegriff aus den Internationalen Beziehungen (Rass/Wolff 2018: 23). Regime prägen sich auch in Governance-Strukturen aus:

> „Die Errichtung internationaler Regime läuft oft auf die Internationalisierung vormals rein nationaler Politikfelder hinaus; ihre Steuerungswirkung entfalten Regime dann als Systeme der Multilevel Governance, im Wechselspiel zwischen der heimisch-nationalen (und zuweilen subnationalen) und der internationalen Ebene" (List 2007: 226).

Gerade für die Untersuchung des Umgangs von Institutionen bzw. Organisationen mit komplexen Problemlagen bietet sich der Governance-Ansatz als ein Modell an, das Veränderungen in unsicheren Settings beobachten will:

> „Governance […] entails balancing adaptability and experimentation on the one hand with continuity and resilience on the other. This balancing act entails confronting the ambiguities associated with unruly problem while maintain existing organizational capacities and functions" (Ansell et al. 2017: 3).

Entwickelt hat sich das Modell der Governance aus einer Kritik am Verwaltungsprinzip des New Public Managements (NPM), das in den 1990er Jahren für die britische Verwaltung entwickelt worden ist und in Deutschland unter dem Namen Neues Steuerungsmodell eingeführt wurde. Der britische Politikwissenschaftler R. A. W. Rhodes adressiert die Schwächen des NPM als eine managerialistische Konzeption mit starrem Fokus auf Ziel- und Ergebnisorientierung (Rhodes 1996). Im Gegensatz dazu fordert Governance die Kooperation unterschiedlicher Organisationen und Individuen, was zwar zu einem „problem of many hands" (Rhodes 1998: 55 f) führen kann, weil die Abläufe nicht durch autoritäre Zuordnungen einer Linienbürokratie gelenkt werden. Gleichzeitig ermöglicht Governance einen reflexiven und responsiven Umgang mit öffentlichen und privaten Partnern in einem Netzwerk (Rhodes 1998: 53). Um das bestmögliche Ergebnis für ein gesellschaftlich relevantes Problem zu erarbei-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

ten, gesteht das Modell dezidiert ein Verwischen der Grenzen zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft zu (Rhodes 1998: 58).

Denn als Institution steht eine Stadtverwaltung ständig vor der Aufgabe, sich an sich verändernde Bedingungen und Unsicherheiten anzupassen (Ansell et al. 2017: 11). Der Governance-Ansatz plädiert dafür, die Einbindung von Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen in Prozesse des politischen und administrativen Handelns zu berücksichtigen. Dabei wird die Komplexität von Governance als eine Methode gesehen, komplexe Probleme demokratisch zu lösen (Benz 2021: 19). Die Erarbeitung einer Problemlösung in solch unterschiedlichen, aber verbundenen ‚Arenen' berücksichtigt die institutionellen Kontexte eines Mehrebenensystems und bindet darüber hinaus weitere Perspektiven ein (Egner et al. 2012: 21).

Der kommunalen Ebene kommt bei der Lösung von Problemen in diesem Feld eine zentrale Rolle zu, da sie auf der einen Seite einen gewissen Freiraum im politischen Mehrebenensystem beanspruchen und auf der anderen Seite bei nationalen Programmen oder Reformen mit höheren politischen Ebenen in Konflikt treten kann, wenn die Interessen der lokalen Bevölkerung tangiert werden:

> „A municipality is an independent political arena, but at the same time part of a national political arena through the fact that it is a production system for both local and national politics. […] Tensions may arise […] between political and administrative management at the local level, but could also occur when national policy/reform initiatives are in conflict with local politics or local needs among users and inhabitants" (Hye/Ogard 2017: 207).

Städte können als Orte experimenteller Politik dienen und im Kontext von transnationalen Prozessen Lösungen kritisch überprüfen. Kommunalverwaltungen können sich im Austausch mit anderen Städten national und international vergleichen und voneinander lernen.

1.4.1.2.1 Urban Governance

Probleme können sich auf lokaler Ebene manifestieren, die in Verbindung mit den höheren Ebenen jedoch gelöst werden können. In solchen Fällen findet der Governance-Ansatz auf kommunaler Ebene als Urban Governance seinen Niederschlag. Kooperationen in lokalen Netzwerken, die stadtpolitische Aktivitäten zwischen der Kommunalverwaltung und privaten Akteuren bündeln und gestalten, prägen sich hier aus (Benz

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

et al. 2007b: 362). Anfang der 2000er Jahre im Kontext der Globalisierungsdebatte entstanden, umfasst das Konzept Prozesse und Strukturen der Kooperation von öffentlichen und privaten Akteuren im städtischen Raum und deren Fähigkeit, Zugang zu institutionellen Ressourcen zu finden (Bahn et al.: 9). Urban Governance kennzeichnet neben der lokalen Demarkation im Verhältnis zu übergeordneten Verwaltungseinheiten die unterschiedlichen politischen Aushandlungsprozesse auf städtischer Ebene. Themen von Urban Governance können umweltpolitische oder sozialpolitische Handlungsfelder, aber auch als „programmatische Orientierungen das Themenfeld Integration betreffen" (Sack 2012: 315).

Der Governance-Ansatz ersetzt nicht die Organisation einer Kommunalverwaltung mit ihren funktionsorientierten und hierarchischen Strukturen unter einem demokratisch gewählten Stadtrat (Sack 2012: 317). Er verändert vielmehr die Perspektive auf deren Agieren. Damit markiert Governance einen qualitativen Wandel, da die kommunale Agenda durch Urban Governance Diskurse und Problemsetzungen aus der Stadtgesellschaft aufnimmt und Raum für das Erarbeiten von gemeinsamen Lösungen öffnet (Barbehön et al. 2016: 238).

Auch unter Local Governance bekannt, erstreckt sich Urban Governance nicht nur auf das kommunalpolitische Verhältnis von Verwaltung und Rat, sondern auch auf den Austausch mit einem breiten Spektrum von Akteuren, etwa aus dem Non-Profit-Bereich oder regionalen Unternehmen (Egner/Sack 2020: 83). Gekennzeichnet als eine kooperativ erstellte Leistung von staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren, stellt der Governance-Ansatz in vielen Kommunen in sehr unterschiedlichen Nuancen gelebte Alltagswirklichkeit dar (Jann 2019: 32). Kleinere Kommunen scheinen bei diesen Bemühungen besser abzuschneiden, denn je größer die Verwaltung, desto mehr sind hierarchische Strukturen und somit Barrieren existent, die Governance in diesem Sinne erschweren. Kleinere Gemeinden scheinen dagegen zugänglicher zu sein und ihr gewählter Rat einfacher zu erreichen (McDonnell 2020: 336).

1.4.1.2.2 Multi-Level Governance

Als politische Steuerung bringen Governance-Strukturen im europäischen Mehrebenensystem verschiedene Akteure bei der Entwicklung von Ansätzen auf der Prozessebene zusammen (Eising/Lenschow 2007: 326). Dieser Prozess des vertikalen und horizontalen Politiktransfers wird als Multi-Level Governance bezeichnet. Beispielsweise hat die EU seit 1988

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

bei der Vergabe von Fördermitteln an Regionen die Einbindung der Sozialakteure verpflichtend gemacht. Es wird somit verstärkt in Netzwerken gearbeitet, die Nichtregierungsorganisationen (NGO) mehr Mitsprache einräumen (Benz 2021: 23).[8]

Wenn Staaten länderübergreifende Probleme nicht allein lösen können oder wollen, kann die subnationale Ebene im Zentrum-Peripherie-Verhältnis vermittelnd wirken (Benz 2021: 72). Zugleich handelt die regionale Ebene nicht losgelöst von den übergeordneten bzw. nebengeordneten Verwaltungseinheiten. Vielmehr ist die subnationale Ebene horizontal und vertikal vernetzt und steht in vielfältigen Aushandlungs- und Austauschprozessen (Stone et al. 2020: 5).

Multi-Level Governance gewährleistet damit die Möglichkeit, lokale Programme durch Informationsaustausch in internationale Arenen ‚hochzuladen' und Empfehlungen von diesen Arenen in die lokalen Regierungen ‚herunterzuladen' (Agranoff 2014, 2018; Piattoni 2010; Wiesner 2018). Hooghe und Marks haben das Modell der Multi-Level Governance im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses in Bezug auf antiautoritäre Effekte der Regionalisierung weiterentwickelt (Hooghe/Marks 2003, 2020). Dabei verstehen beide den Ansatz der Dezentralisierung als eine Übertragung von politischen Entscheidungsbefugnissen, Verwaltungszuständigkeiten und Finanzmitteln von der nationalen Regierungsebene auf die Regionen und damit auch Kommunen. Hier wird die Autonomieerweiterung für die Regionen als ein demokratisches Moment verstanden, das Möglichkeitsräume für die subnationale Ebene öffnet:

> „Decentralization is dangerous for a dictator if it empowers local arenas in which challengers can build support" (Hooghe et al. 2016: 57).

Im Gegensatz zu autokratischer Führung ist beim Governance-Ansatz die ‚demokratische Qualität' entscheidend, da grundsätzlich die Koordinierung von Beziehungen zwischen den Akteuren im Vordergrund steht (Bauer/Grande 2018: 256).

Allerdings sehen Hooghe und Marks in Migrationsbewegungen eine Gefahr für den Zusammenhalt der Europäischen Union. Dafür entwickeln

8 Der Governance-Ansatz kam durch internationale Organisationen wie die Weltbank als Idee von *Good Governance* in der Entwicklungszusammenarbeit zum Einsatz (Bohne 2018, S. 123).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sie sogar die Vorstellung, Migration als *transnational cleavage* zu fassen. Die europäische Flüchtlingskrise von 2016 ebenso wie beispielsweise auch die europäische Finanzkrise von 2008 sehen sie als neue Spaltungen, die als externe Faktoren in den Staat „eindringen (*penetrate*)" (Hooghe 2018, S. 110). Als Beweis dafür sehen sie den Aufstieg von rechtspopulistischen politischen Parteien als Reaktion auf die Migrationsbewegungen in Europa oder den Ausstieg Großbritanniens aus der EU als Antwort auf die europäische Finanzkrise (Hooghe 2018, S. 110).

Multi-Level Governance wird bevorzugt von Nationalstaaten aufgerufen, wenn komplexe Fragestellungen nicht im nationalen Rahmen bearbeitet werden können oder sollen (Trein/Maggetti 2020: 200). In Mehrebenensystemen erlauben die unterschiedlichen Arenen der innen- und zwischenstaatlichen Politik, dass die institutionell und politisch abgegrenzten Handlungsfelder durch *boundary spanning actors* miteinander verbunden werden, um im Idealfall neue Wege zu Problemlösungen zu finden (Aldrich/Herker 1977: 218). Diese Personen mit grenzüberschreiten Positionen haben dann eine zentrale Funktion in Organisationen, die sowohl nach innen als auch nach außen wirken können. Etwa als politisch gewählte Verantwortliche, wie beispielsweise Bürgermeister:innen oder Beauftragte, können sie das Wissen aus den übergeordneten Ebenen bzw. internationalen Netzwerken in ihre konkreten Arbeitszusammenhänge übertragen und für Veränderungen sorgen (Betts et al. 2021: 496). Als *agents of change* tragen sie damit zu Diffusionsprozessen bei (Holzinger et al. 2007: 73 f).

Im türkischen Kontext befinden sich Regionen und Kommunen in direktem Kontakt zur nationalen Ebene der Zentralregierung, die wiederum global mit internationalen Organisationen, anderen Staaten sowie supranationalen Einheiten vernetzt ist:

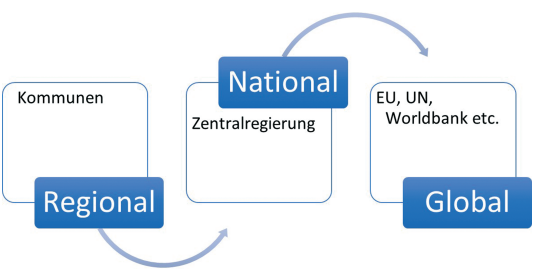


Abbildung 1: Mehrebenensystem im Zentralstaat

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Über die vertikalen Verbindungen zwischen den Verwaltungsebenen eines Nationalstaats hinaus bieten quer liegende horizontale Netzwerke nicht nur zwischen Staaten, sondern auch zwischen Städten eine internationale Arena für den Austausch von Erfahrungen und Ideen (Thouez 2020). Auf der Ebene der Städte umfassen solche Plattformen überwiegend den europäischen und den nordamerikanischen Raum. Für die Türkei ist zum Beispiel der Verband UCLG-MEWA (United Cities and Local Governments Middle East and West Asia Section) mit Sitz in Istanbul ein relevanter Akteur (Oomen 2020: 915). Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (Council of European Municipalities and Regions – CEMR) wiederum ist mit dem UCLG verbunden. Als Regionalabteilung der United Cities and Local Governments (UCLG) vertritt und vernetzt diese internationale Dachorganisation nach eigenen Angaben Städte, Kommunal- und Regionalverwaltungen und Gemeindeverbände auf der ganzen Welt (Adıgüzel/Tekgöz 2019: 5).

1.4.1.2.3 Inklusive Städte

Bereits 2013 hat der UCLG auf der internationalen Ebene das Leitbild der Inclusive Cities als ein politisches Rahmenpapier veröffentlicht, das kommunale Politiken zur Inklusion auf die entsprechende globale Agenda bezieht. Im Fokus stehen Bestrebungen, eine soziale Ausgrenzung Marginalisierter in Städten aufgrund ausländischer Staatsbürgerschaft zu verhindern. Neben städtebaulichen Maßnahmen in vernachlässigten und armen Stadtteilen geht es dabei zum Beispiel auch um die Wahrnehmung von Illegalisierten, Frauen in prekären Lagen und der LGBT-Community. Die Versorgung von Älteren und Menschen mit Behinderung wird ebenfalls als wichtige städtische Aufgabe bei der Entwicklung von Inklusionsprogrammen gesehen (United Cities and Local Governments – UCLG 2013).

Die überregionale Koordination der kommunalen Inklusionspolitik soll in einem Mehrebenen-Ansatz durch Maßnahmen der Zentralregierung möglich werden. Dabei wird einerseits eine dezentrale Ressourcenzuweisung als wirksame Strategie zur Ermöglichung der Entwicklung inklusiver Maßnahmen genannt. Andererseits gilt es, erfolgreiche Strategien vertikal zu übertragen (United Cities and Local Governments – UCLG 2013: 8). Auch wenn solche Verlautbarungen, wie alle internationalen Leitbilder, am Fehlen konkreter Maßnahmen und finanzieller Unterstützung leiden, geben sie doch einen Hinweis darauf, wie Kommunen in Governance-Strukturen inklusiv arbeiten können. Bei der Produktion

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

von Inklusion geht es nicht zuletzt um einen organisatorischen Prozess als institutionelle Reaktion auf die Auswirkungen von Migration.

Diese Empfehlungen basieren auf seit Längerem diskutierten Befunden und Erkenntnissen. Bereits vor über 20 Jahren hat Michael Bommes aus systemtheoretischer Perspektive den Ansatz der Inklusion auf den gesellschaftlichen bzw. politischen und administrativen Umgang mit Migration bezogen (Bommes 2011: 23). Solche Überlegungen haben dazu beigetragen, die Produktion von Inklusion bzw. Exklusion auf eine wachsende Zahl gesellschaftlicher Bereiche bzw. Systeme auszuweiten, und so zur Normalisierung der Bearbeitung von Migration und Diversität beigesteuert, die nicht mehr als Ausnahmeerscheinungen behandelt werden sollten. Damit wurde eine Perspektive auf unterschiedliche Bereiche der Gesellschaft, die entweder Menschen inkludieren oder exkludieren können, eröffnet. Das Konzept des Inklusionsuniversalismus selbst geht auf Niklas Luhmann zurück und adressiert, dass jede Person zu allen gesellschaftlichen Systemen Zugang erhalten soll, sofern die Bedingungen für den Zugang erfüllt werden. Zugleich gilt es, diese Bedingungen stets zu überprüfen, zu aktualisieren bzw. neu zu verhandeln und Möglichkeiten für den Erwerb von Zugang zu schaffen (Luhmann 1995).

Für den Migrationskontext bedeutet Inklusion nach Michael Bommes:

> „Die politische Vollinklusion wird an die Voraussetzung der ‚Integrationsfähigkeit', das heißt an die ökonomischen, kulturellen und sozialen Kompetenzen zur Teilnahme an den zentralen Bereichen der Lebensführung wie insbesondere den Arbeitsmarkt und die Bildung gebunden" (Bommes 2011: 207).

Am Beispiel des modernen Wohlfahrtsstaats Deutschland weist Bommes nach, wie nichtdeutsche Staatsangehörige systematisch ausgegrenzt werden. Dabei wird Integration als „Zusammenhalt im Gegensatz zu Desintegration" verstanden (Bommes 2011: 38). Städtisches Verwaltungshandeln kann sich als Reaktion auf Migrationsbewegungen wandeln, wenn Kommunen eine moderierende Rolle zukommt (Bommes 2018: 114). Diese Beobachtungen können einen modellhaften Charakter beanspruchen, der für die vorliegende Untersuchung vor allem mit Blick auf zwei Sachverhalte hilfreich sind:

(1) Den Kommunen in Deutschland ist mit Beginn der sogenannten Gastarbeiterära eine zentrale Rolle bei der Bearbeitung der Belange von Zugewanderten zugekommen. Bei der sukzessiven Anpassung ihres Verwaltungshandelns an die sich wandelnden gesellschaftlichen Verhält-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

nisse haben freie Träger, Stiftungen, Beiräte oder Migrantenorganisationen wesentlichen Einfluss auf die kommunale Ebene gewonnen (Bommes 2011: 202).

(2) Als Ziel dieser Anpassung wurde eine Implementierung einzelner Programme oder Projekte für die Menschen erreicht. Nachhaltig inklusive Lösungen erfordern vielmehr die Ausrichtung von kommunalem Handeln auf „Migranten als Regelpublikum, die damit verbundenen institutionellen Anpassungen und den Einbau der Anerkennung der Zuständigkeit in die Handlungsroutinen" (Bommes 2011: 206).

Aus dieser Analyse lassen sich unterschiedliche Schlüsse für den Zusammenhang zwischen Stadt und Migration ziehen. Die „Integrationsmaschine Stadt" (Heitmeyer 2011: 11) kann inklusiv Räume öffnen oder verschließen und somit Konflikte, Armut und soziale Ungleichheit verstärken oder abfangen (Reich 2019: 546). Daher wird in dieser Studie der neutrale Ansatz der Inklusion, der die Einbeziehung aller Menschen einer Stadtgesellschaft formuliert, als Ziel von Verwaltungshandeln zugrunde gelegt. Es wird angenommen, dass der Zweck kommunaladministrativen Handelns im lokalen Migrationsregime das Herbeiführen von Inklusion in wachsend diversen Stadtgesellschaften ist. Erwartet wird, dass Kommunalverwaltungen im Rahmen eines Migrationsregimes eine Migration Governance entwickeln, die auf die Produktion von Inklusion gerichtet ist. Im Fall von externen Schocks, wie der rapiden Zuwanderung zahlreicher Geflüchteter, kann es zu programmatischen und institutionellen Veränderungen als Reaktion kommen, die sich als ein Policy Change auffassen lassen.

Zwei zentrale Momente sind bei der Hervorbringung von Inklusion in Kommunen beschrieben: die Kooperation mit Dritten sowie die strategische Ausrichtung von Verwaltung als Institution auf die Belange einer Migrationsgesellschaft. Zugleich wird allerdings auch die Frage nach dem Gegenbild gestellt. Denn eine Verwaltung kann sich rückwärtsgewandt hierarchisch, hermetisch verschlossen und starr auf einen bestehenden normativen Rahmen ausgerichtet verhalten, was zur Produktion von Exklusion führen kann:

> „[…] bureaucracy is a powerful weapon for government and a potential impediment of the effective delivery of services of citizen. It can conceptualized as the high point of modernity or as the barrier to creating more human and effective public programs. The form of organization is in of itself neutral, but the way public sector bureaucracies are managed, and the popular reactions to public organizations can have a major impact on performance" (Berg-Schlosser et al. 2020: 966).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

In dieser Studie stehen jedoch Prozesse im Mittelpunkt des Interesses, bei denen sich eine Verwaltung mit verschiedenen Akteuren in ihrem Umfeld und den umgebenden Ebenen zusammenschließt, um Veränderung zu erzeugen. Inklusion hat dann nicht nur einen antiautoritären Effekt auf die Teilhabe von Minderheiten, sondern wirkt durch Begegnung und gemeinsame Erarbeitung von Inhalten unter bestimmten Umständen auch auf die Einstellungen von Mehrheiten.

Bereits 1954 hat der US-amerikanische Psychologe Gordon W. Allport basierend auf Erfahrungen mit der Integration jüdischer und afroamerikanischer Bürger:innen in den USA die Kontakthypothese entwickelt, die belegt, dass Begegnung und Interaktion ein geeigneter Weg sind, um Vorurteile abzubauen. Entscheidend ist jedoch, unter welchen Umständen der Kontakt zustande kommt, denn ohne Berücksichtigung bestimmter Bedingungen kann der reine Kontakt zwischen den ethnischen Gruppen auch das Gegenteil bewirken. Neben einer gewissen Interaktionsfrequenz ist dabei auch der soziale und gesellschaftliche Status der Teilnehmenden, Rollen- und Aufgabenverteilung, Anlass sowie Atmosphäre und Begegnungsort relevant (Allport 1954: 263).

Bei der Entwicklung eines praktischen Rahmens für Interaktion bezieht sich Allport dezidiert auf das interkulturelle Leben in einer Stadt, in der das Wohnen, Lernen und Arbeiten unterschiedlicher ethnischer Gruppen zusammenspielen. Einschränkend räumt Allport ein, dass ausgeprägte Vorurteile auch durch Kontakt häufig nicht überwunden werden. Doch wenn ein solcher Prozess moderiert und gemeinsame Ziele verfolgt werden, ist der Abbau von Vorurteilen wahrscheinlich:

> „Prejudice (unless deeply rooted in the character structure of the individual) may be reduced by equal status contact between majority and minority groups in the pursuit of common goals. The effect is greatly enhanced if this contact s sanctioned by institutional supports (i.e., by law, custom or local atmosphere), and provided it is of a sort that leads to the perception of common interest and common humanity between members of the two groups“ (Allport 1954: 281).

Inklusion und Governance greifen dabei ineinander.

Die US-amerikanische Politikwissenschaftlerin Iris Young definiert den Zusammenhang in ihrem Buch über Inklusion und Demokratie auf folgende Art und Weise:

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

„The promotion of inclusion […] refers to a diverse set of policies, social services, and civic education aimed to support such populations and ease their interaction with better-off citizens" (Young 2000: 13).

Diese *sets of policies* können kommunale Maßnahmen und interkulturelle politische Aktivitäten zur Stärkung der Inklusion sein. Zapata-Barrero konkretisiert das am Beispiel spanischer Städte und spricht von Öffentlichkeitsarbeit zu Diskursbildung sowie verwaltungsinternen fachbereichsübergreifenden Abteilungen mit strategischer Planung, Monitoring und Integrationsmanagement. Bedeutsam sind nach seinem Dafürhalten Bemühungen, die demografische Vielfalt einer Stadtgesellschaft im Personal der Verwaltung und der Besetzung von politischen Organen zu repräsentieren (Zapata-Barrero 2019, S. 255).

Partizipation bzw. Teilhabe sind insbesondere bei der Gestaltung der kommunalen Agenda elementar. So sollten sich interkulturelle Zusammenhänge sowohl in den städtischen Programmen und Projekten als auch in Begegnungsformaten und Interaktionsforen zwischen Stadtteilen finden. Dabei übernehmen Städte bewährte Ansätze, die das interkulturelle Zusammenleben ermöglichen und rahmen (Zapata-Barrero/Cantle 2019: 200). Ähnliche Beispiele finden sich in vielen kommunalen Ansätzen zur Gestaltung von Inklusion. Ihre Bausteine bilden einen Rahmen für das Handeln der Städte mit starker Zuwanderung bzw. Diversität, die dazu beitragen können, ihre historische Selbstwahrnehmung, Stadtentwicklung und politische Teilhabe diversitätsbewusst zu gestalten (Caponio et al. 2019: 4).

Dabei können die Städte sehr unterschiedlich arbeiten: eher symbolisch oder responsiv und in Kooperation mit Migrantenorganisationen. Städte können dabei übergreifenden politischen Linien folgen oder sich gar von der politischen Linie einer nationalen Regierung entkoppeln (Scholten/Penninx 2016: 100). Inklusion kann neben Themen der individuellen räumlichen Zugehörigkeit politische, kulturelle, wirtschaftliche und soziale Aspekte umfassen. Signifikant sind zielgruppenbewusste Policies, die nicht nur genderspezifisch, sondern auch ethnisch und sozioökonomisch differenzieren. Nicht zu unterschätzen ist die Rolle der Medien, der Bildungslandschaft und der Zugang zum Gesundheitswesen. Dabei beziehen sich Kommunalverantwortliche in internationalen Städtenetzwerken häufig auf die wichtige Rolle der Städte (*cities matter*) und auf den unumstößlichen Fakt der Realität diverser Stadtgesellschaften (Caponio 2022b: 409).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Die Rolle von Institutionen wie Kommunalverwaltungen ist somit bei der Förderung von Inklusion durch Maßnahmen zentral, um Menschen zum Beispiel durch soziale Dienste oder Bildungsangebote zu unterstützen und sie in die Stadtgesellschaft einzubinden. In einem globalhistorischen Überblick gehen die Wirtschaftswissenschaftler Acemoğlu und Robinson davon aus, dass Nationen, die in ihren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Institutionen und Organisationen nicht inklusiv sind, auf lange Sicht scheitern (Acemoglu/Robinson 2020: 75).

Bei Inklusion ist daher der Blick auf verschiedene Merkmale von Menschen zu weiten und nicht auf die Ethnie zu verengen. Ein mögliches Ergebnis inklusiver Aktivitäten könnte das sein, was die US-amerikanische Feministin Kimberley Crenshaw in ihrem wegweisenden Artikel über Intersektionalität von Geschlecht und *race* aus dem Jahr 1989 feststellt, dass „[…] facilitate the inclusion of marginalized groups for whom it can be said: When they enter, we all enter" (Crenshaw 1989: 167).

Das wesentliche Ziel von Inklusion ist die Eröffnung von Chancen zur Teilhabe an der Stadtgesellschaft für alle Menschen (Geisen et al. 2017: 15). Dabei ist die Einbeziehung von Interessenvertretungen von Betroffenen dezidiert gewünscht, um im Sinne von Empowerment und Agency Menschen unabhängig von ihrer ethnischen, religiösen und sexuellen Orientierung sowie biologischen Merkmale wie Geschlecht, Alter oder Gesundheit Zugang zu allen Möglichkeiten der Aufnahmegesellschaft zu eröffnen (Kronenberg 2018: 90).

Einschränkend lehrt die Erfahrung, dass die Erwartungen an diese Prozesse hoch sind und daher selten eine authentische Partizipation auf Augenhöhe ermöglichen (Campbell 2005: 700). Häufig sind Prozesse der Einbindung durch die Dominanzkultur tokenistisch, d. h. symbolisch ohne Stimm- und Entscheidungsrecht. Dabei wird gerade *voice* als Stimme und Präsenz von marginalisierten Gruppen in Beteiligungsprozessen als signifikant gesehen (Smith 2009: 51). Während Partizipation meistens die Einbindung in bestehende Programme und Politiken impliziert, umfasst Inklusion eine Koproduktion von Inhalten (Quick/Feldman 2011: 285), die weiter unten besprochen wird.

Diese Reaktionen wiederum lassen sich mit dem Modell der Migration Governance (Bommes 2011, S. 217) beschreiben. Migration Governance geht über die bestehenden gesetzlichen Regelungen der Migrationssteuerung hinaus und bezieht sich dezidiert auch auf den Nutzen von Entscheidungs- und Handlungsspielräumen der Stadtverwaltungen zur Beeinflussung von einem Policy Change. So können Normen, Regeln, Richtlinien,

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

die verbindliche oder unverbindliche Rahmenbedingungen auf globaler, nationaler oder subnationaler Ebene bilden, als Migration Governance untersucht werden (Scholten 2022: 312). Dabei kann die städtische Integrationspolitik als ein „institutionelles design" (Bommes 2011: 212) ein Repertoire an Maßnahmen bereithalten, das von externen Organisationen und übergeordneten Behörden gefördert und unterstützt wird (Bommes 2011: 217).

1.4.1.2.4 Das Repertoire einer Migration Governance

Das Bild eines Repertoires wird auch von Andrew Geddes für den Ansatz der Migration Governance genutzt, die Maßnahmen inklusiver Integrationspolitik unter einem Dach vereint.[9] Dabei baut die Idee des Repertoires nicht unbedingt ausschließlich auf tatsächlich durchgeführten Programmen bzw. strukturellen Veränderungen auf, sondern beinhaltet vielmehr auch Narrative, die zwar kritisch als Symbolpolitik gelesen werden können, gleichzeitig wirksame Effekte haben können. Das Repertoire enthält neben Wissen und Erfahrungen Wissensbehauptungen, wie Migration gesteuert und gestaltet werden sollte, die in Entscheidungsprozesse und Handlungsmuster münden. Unsicherheiten sind dabei möglich, da das Repertoire nicht nur auf Fakten und Beweisen basiert (Geddes 2021: 5).

Das Repertoire hat nicht notwendigerweise einen unmittelbaren Realitätsbezug, sondern umfasst auch die städtische Sicht auf durch Bilder und Argumentationsstrategien erzeugte Rahmungen, die Zielvorstellungen umreißen (Rein/Schön 1996: 88). Was ausgewählt wird, welche Problemlösung favorisiert wird, welche Probleme auf die Agenda kommen (und welche nicht), wird jeweils ausgehandelt. In diesem Prozess werden beispielsweise Best-Practice-Ansätze, wie bereits von Bommes festgestellt, *redesignt* und mit dem Risiko der erfolglosen Umsetzung implementiert. Das ermöglicht Kommunen eine gewisse Sicherheit im Umgang mit integrationspolitischer Ungewissheit durch eine ‚lose Koppelung' „zwi-

9 Die IOM hat in ihren jüngsten Veröffentlichungen und UN Habitat in seinen Programmen in Südamerika *Indicators of Migration Governance* in Städten entwickelt. Diese sind dem Konzept des Repertoires zum Teil ähnlich, gleichzeitig sind diese Indikatoren der internationalen Organisationen normativer Natur, um Kommunen anzuleiten. Letztendlich kennzeichnen diese Programme den Handlungsrahmen der Städte, um kommunale Leistungen auch Geflüchteten zur Verfügung zu stellen. Sie sind naturgemäß weniger auf Policy Change ausgerichtet (IOM 2020).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

schen integrationspolitischer Darstellung, getroffenen Entscheidungen und Handeln" (Bommes 2011: 223).

Das Konzept der ‚losen Koppelung' übernimmt Michael Bommes vom schwedischen Organisationssoziologen Nils Brunsson, der von *hypocrisy* (Scheinheiligkeit) des Verwaltungshandelns von Kommunen spricht:

> „[Municipalities] are organizations with vast experience, going back a long way, of reflecting conflicting demands in many different ways through the application of hypocrisy. They can serve as models for other types of modern organizations" (Brunsson 2006: 16).

Widersprüchlichkeit wird also als systemimmanent gesehen, da viele Meinungen und Ansprüche von Einzelpersonen und Organisationen auf Verwaltungen wirken. Entgegengesetzte Erwartungen von außen und innen führen häufig zu skeptischem und sogar ‚depressivem' Verhalten des administrativen Führungspersonals, das die eigene Position ebenfalls in Frage stellt (Brunsson 2006: 25). Deswegen seien Inkonsistenzen durch *double talk* und *hypocrisy* nicht eine Taktik von Einzelnen oder Gruppen, sondern ein Weg, mit unterschiedlichen Erwartungshaltungen umzugehen (Brunsson 2006: 29). Die dadurch entstehende *decoupling* (Entkopplung) kann sich bis in die Aufteilung von Verwaltung in organisationale Einheiten auswirken, die unterschiedliche Positionen repräsentieren (Brunsson 2006: 37). Ein prägnantes Beispiel für *hypocrisy* ist für Brunsson die Budgetierung als ein Plan für die Zukunft, in dem gezeigt wird, dass in der Vergangenheit nicht alles nach Plan lief, aber ein Versprechen für die Zukunft abgegeben wird, dass das der Fall sein wird (Brunsson 2006: 106).

Aus diesem Blickwinkel werden in dieser Arbeit die strategischen Pläne mit Performanz- und Budgetplanung der türkischen Kommunen in dieser Arbeit analysiert. *Double talk* ist in diesen Dokumenten auch gegeben, wenn Kommunen in der Türkei moderne Begriffe der westlichen Welt verwenden und gleichzeitig weiterhin nach traditionellem Muster verfahren (Peters 2021: 154). Der türkische Fall ist aufgrund seiner geografischen und kulturellen Position zwischen Europa und Asien ein Sonderfall, der im Rahmen seines spezifischen politischen Regimes und Verwaltungsstils betrachtet werden muss und mit Blick auf Pfadabhängigkeiten neue Erkenntnisse zur Entwicklung von Governance ergeben kann (Kalaycioğlu 2001).

Durchaus kritisch einzuschätzen ist dabei der ethnozentristische Blick auf Governance, der durch den dominierenden Bezug zum Integrationsprozess der EU die Gefahr mit sich bringt, eine europäische Perspektive

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

unreflektiert auf eine nichteuropäische Region zu übertragen (Geddes 2021: 51). Eine Möglichkeit, solche Fehlschlüsse zu vermeiden, bieten die Transformationsstudien, die mit dem Ansatz arbeiten, nach ‚blinden Flecken' zu suchen, d. h. nach gleichwertigen Funktionen (*equivalence functionalism*) von Governance-Strukturen in nichtwestlichen Staaten (Draude 2007: 8).

Im zentralistischen Staatsverständnis der Türkei wird das Handlungsfeld Migration zunächst als ein zentral zu behandelndes Problem aufgefasst. Zentralstaaten präferieren die Vorstellung, auf Problemstellungen mit zentral organisierten Lösungen zu reagieren. Zugleich wird Inklusion als eine lokal zu lösende Aufgabe definiert. Bei der Formulierung der politischen Agenda hat die nationale bzw. zentrale Verwaltung Vorrang, so etwa die nationale Migrationsbehörde *İç Göç İdaresi*. Gleichzeitig emanzipieren sich die türkischen Kommunen von der Zentralverwaltung; wichtige Akteure sind dabei zum Beispiel Oberbürgermeister:innen, um die Themen auf die lokale Policy-Agenda zu setzen (Betts et al. 2021: 514).

Auf der nationalen Ebene existiert zwar eine zentrale Koordination mit breiter Wirkung, etwa durch die Gesetzgebung oder das Grenzregime sowie die Interaktion mit der Europäischen Union. Auf der kommunalen Ebene ist jedoch nicht nur die zentrale Koordinierung der Migrationsthemen wirksam. Vielmehr entsteht auf kommunaler Ebene eine Art Gegenpol. So findet auch horizontales *policy learning* auf der lokalen Ebene zwischen Städten statt, die sich auch untereinander organisieren, um politisches Gewicht zu gewinnen. Dieses Phänomen ist auch zwischen Städten innerhalb der EU zu beobachten (Scholten 2019: 159). Städte können dabei sogar *intercultural narratives* als eine eigene Policy-Agenda auf lokale Probleme erzeugen (Zapata-Barrero/Cantle 2019: 193).

In der Türkei bedingt das dominierende zentralistische Staatsverständnis eine gewisse Ablehnung jeglicher Einbeziehungen von zivilgesellschaftlichen Akteuren, insbesondere durch internationale Konstellationen in politische Entscheidungsprozesse (Bölükbaşı/Ertugal 2019: 357). Einen Wandel in diesem Verhältnis hat im Bereich der Migrationspolitik das Gesetz mit der Nummer 6458 zum internationalen Schutzrecht für Ausländer:innen (**Y**abancılar ve **U**luslararası **K**oruma **K**anunu – YUKK) aus dem Jahr 2013 gebracht. Es hat in der Türkei zum ersten Mal internationale Schutzrechte für Ausländer:innen eingeführt und damit zugleich die Möglichkeit, dass staatliche Stellen mit nationalen und internationalen NGOs im Bereich der Betreuung von Geflüchteten in der Türkei zusammenarbeiten.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Dieser Schritt kann im Sinne des Governance-Ansatzes als eine Stärkung kooperativer und damit koproduzierender Strukturen verstanden werden (Bölükbaşı et al. 2018: 154). Im türkischen Kontext ist die Zusammenarbeit mit (internationalen) Organisationen, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der knappen finanziellen Ressourcen, für die Bewältigung von Integrationsaufgaben ein entscheidender Faktor geworden. Gerade für Städte bzw. Stadtverwaltungen mit ihren stets knappen Ressourcen sind solche Kooperationen inzwischen vielerorts zentral (Fehsenfeld/Levinsen 2019: 422).[10]

Eine zunehmende Öffnung von Verwaltungen gegenüber kooperativen Governance-Strukturen lässt sich auch in anderen Zusammenhängen beobachten. So haben in den vergangenen Jahrzehnten Kommunalverwaltungen in der Türkei zwar auf mehreren Ebenen Kompetenzzuwachs erfahren und Handlungsspielraum gewonnen, jedoch sind sie in ihrem Wirkungskreis weder politisch autonom gegenüber der Zentralregierung noch pflegen sie historisch Governance-Strukturen nach westlichem Muster. Allerdings haben weitreichende kommunalpolitische Reformen (*Büyükşehir ve Ilce Belediyeleri Kanunu*) seit 2004 in einer Folge von Gesetzen kommunale Leistungen ausgeweitet und festgeschrieben, die vor allem in den Bereich der Sozialversorgung und Kulturverwaltung fallen. Gerade die traditionell durch Familien, private Stiftungen oder religiöse Gemeinden organisierte Versorgung von Älteren, Kindern und Menschen mit Behinderung sowie von Frauen, die durch Armut und Gewalt gefährdet sind, wurde zu einer städtischen Aufgabe (Bayraktar/Tansug 2016). Dies hat es mit sich gebracht, dass trotz des zentralistischen Staatsprinzips mit diesen Reformen Dezentralisierungstendenzen einhergegangen sind, die bei konkreten Planungen durch neue Beteiligungsformate wie Bürgerbeiräte (*Kent konseyi*) oder durch Zusammenarbeit mit NGOs oder Stiftungen Möglichkeitsräume eröffnet haben.

Bei diesen Kommunalreformen wird im Übrigen auf die Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung Bezug genommen, die in der Türkei bereits eine Änderung des Artikels 123 der Verfassung nach sich gezogen hat. Das eigentliche Ziel dieser Reformen bestand darin, die Dienstleistungen der kommunalen Daseinsfürsorge ef-

10 Während die Einführung von NPM auch unter Kostenaspekten forciert wurde, ist es trügerisch, davon auszugehen, dass mit Beteiligung Geld eingespart werden kann. Diese Prozesse sind aufwendig, können aber die Qualität öffentlicher Dienstleistungen steigern (Bovaird/Loeffler 2012: 1127).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

fektiver und effizienter zu erbringen. Ein Begleiteffekt dieser Orientierung an europäischen Mustern der kommunalen Selbstverwaltung war die Öffnung für kooperative Governance-Ansätze.

1.4.2 Anpassungsprozesse als Policy Change

1.4.2.1 Policy Change

Der Kriegsausbruch im Nachbarland Syrien hat seit 2011 zu Fluchtbewegungen in die Türkei geführt. Ein außergewöhnliches Ereignis kann zu Verhältnissen führen, in denen Bürger:innen, NGOs oder öffentliche Medien Druck auf Politik und Behörden ausüben, um Anpassungen an die veränderte Lage zu erreichen und krisenhaften Entwicklungen zu begegnen.

Dieser dadurch eingetretene Ausnahmezustand wird in der Forschung zu Policy Change auch als Focusing Event bezeichnet:

> „Focusing events serve as important opportunities for politically disadvantaged groups to champion messages that had been effectively suppressed by dominant groups and advocacy coalitions. Such events can therefore be an important tool for groups seeking Policy Change" (Birkland 1998: 54).

Solche Spannungen können zu politischem Wandel und auch zu Veränderungen von Verwaltungsstrukturen führen. Im Rahmen eines Policy Change treten solche Umgestaltungen selten disruptiv ein, sondern sind eher inkrementeller Natur. Innerhalb von politischen und administrativen Organisationen können externe Schocks Reaktionen auslösen, die einen Policy Change begünstigen oder behindern (Benz 2021: 45).[11]

Exogene Faktoren, etwa ein Kriegsausbruch in unmittelbarer Nachbarschaft, können also den Status quo einer bestehenden Politik in Frage stellen. Im hier untersuchten Fall löst die durch einen Bürgerkrieg verursachte Gewaltmigration als Event eine Reaktion aus, die zu einem Policy Change führen kann. Zur Erklärung von Policy Change diskutiert die Forschung verschiedene theoretische Ansätze. Ein Modell misst beispielsweise dem kritischen Moment als Gelegenheitsfenster (*window of oppor-*

11 Die mit Focusing Event einhergehenden Veränderungen sind beobachtet worden und haben zu einem deutlichen Wandel im Nachgang von Naturkatastrophen geführt (Birkland 1998: 58).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

tunity) für die Auslösung von Veränderungen starke Bedeutung zu. Solche Möglichkeitsfenster können es zeitweise ermöglichen, vorhandene Konstellationen aufzubrechen. Dieser Zusammenhang findet sich auch im Konzept des Punctuated Equilibrium wieder (Baumgartner/Jones 1993). Mit dem Modell des ‚durchbrochenen Gleichgewichts' zielen Baumgartner und Jones auf die Untersuchung von Veränderungen ab, die aus einer temporären Auflösung eines bestehenden Machtgleichgewichts resultieren, das die Agenda einer Regierung und die sich aus dieser Agenda ergebende Politik bisher stabilisiert hat.

Für die lokale Ebene konstatieren die Autoren:

> „[…] urban problems are a vast and amorphous collection of physical and social conditions in modern society. They include housing conditions (overcrowding, decay, abandonment), congestion, crime, racial discrimination, poverty, financial disparities between center city and suburb, mass transportation, and water and sewer quality" (Baumgartner/Jones 1993: 127).

Städte können somit als Orte multipler und komplexer Problemlagen im Kontext von sozialen und infrastrukturellen Fragen aufgefasst werden, die von verschiedenen Akteuren unterschiedlich behandelt werden. Dies korrespondiert mit einem weiteren Erklärungsansatz für Policy Change, der Multiple-Stream-Theorie (Wenzelburger/Zohlnhöfer 2015: 327). Als ‚mehrfache Strömungen' wirken dabei neben dem Ent- und Bestehen einer Problemlage die politischen Auseinandersetzungen und die Einflussnahme von Interessengruppen. Aus solchen Strömungen gehen Ideen und Handlungsalternativen hervor, die von Dritten (wie anderen Regierungen, Verwaltungen, Unternehmen oder Branchen) übernommen werden können und als Best Practice für die Lösung des eigenen Problems kommuniziert werden. Die Umsetzung dieser Lösungen obliegt am Ende häufig Verwaltungen, die dazu politisch unterstützt werden müssen, d. h. die notwendigen infrastrukturellen, personellen, normativen und finanziellen Rahmungen erhalten.

Im Gegensatz zu diesen Modellen hebt das Advocacy Coalition Framework die Relevanz von Handelnden in Netzwerken hervor (Sabatier 2007; Sabatier/Weible 2014). Dieser Ansatz versucht Policy Change durch Politiknetzwerke und Machtkonstellationen zu erklären. Politische Veränderungen basieren demnach auf Entscheidungen innerhalb solcher Koalitionen. Durch entsprechende Aushandlungsprozesse werden Kompromisse auf der Basis gemeinsamer Überzeugungen generiert. Durch das Focusing

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Event gerät das so gehaltene Gleichgewicht dieser Bündnisse unter Druck und es kann zu Verschiebungen bei der Verteilung der Ressourcen in einem Politikfeld kommen. Schließlich können politische bzw. strukturelle Verschiebungen auch in einer Langzeitperspektive nach der Theorie des historischen Institutionalismus mit dem Modell der Pfadabhängigkeit erklärt werden (Gerschewski 2015: 6). Dabei wirken sich in Institutionen bei der Adaption von Lösungen aufgrund von Pfadabhängigkeiten mögliche Konvergenzprozesse aus. Das bedeutet, dass die in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen und getroffenen Entscheidungen in aktuellen Beschlüssen ebenfalls eine Rolle spielen (Lenschow et al. 2014: 289).

1.4.2.2 Wicked problem

Aus dem Focusing Event entsteht häufig das *wicked problem*, das nicht plötzlich auftreten muss, sondern auch eine latente bzw. sukzessiv akkumulierte Krisenlage sein kann, wie etwa die Klimakrise. Der Begriff umfasst eine Gemengelage von Problemen, die miteinander verflochten und in sich verwickelt sind:

> „[.] a wicked problem is seen as a tangled, tightly knit cluster of phenomena, dealing with any part of it is seen to require somehow dealing with its other parts at the same time, as a knot or a mass of difficulty" (Alford/Head 2017: 400).

Der englische Begriff *wicked* bedeutet zwar direkt übersetzt ‚böse', wobei die Erfinder des Wortes etwas anderes im Sinn hatten, als die adressierte Konstellation als boshaft zu qualifizieren. Der Problemdiskurs entstand in den 1970er Jahren aus einer Kritik an rational-technokratischen Ansätzen zur Lösung komplexer Fragestellungen der Sozialplanung im öffentlichen Raum (Alford/Head 2017: 398). Rittel und Webber machen in ihrem Aufsatz 1973 als städtische Planer auf die Komplexität urbaner Konflikte aufmerksam, deren Lösung die Kooperation mehrerer Disziplinen erfordere und nicht den seinerzeit üblichen Weg der technischen Herangehensweise. Das *wicked problem* sahen sie als ein Symptom übergeordneter Probleme, der sogenannten *higher level problems* (Rittel/Webber 1973: 165). Um der Komplexität der sowohl persistenten als auch unvorhersehbaren *wicked problems* zu begegnen, formuliert das Modell, entstehen eher selten schnelle und einschneidende Veränderungen. Vielmehr generieren die Akteure explizit in inkrementellen Schritten Wandel (Alford/Head 2017: 397).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Bemerkenswert ist, dass die US-amerikanischen Stadtplaner bereits vor fünfzig Jahren auf die Notwendigkeit aufmerksam gemacht haben, im städtischen Raum mit der Diversität von Migrationsgesellschaften umzugehen. Für die Lösung komplexer Sachlagen werde, so ihre Idee, die Einbindung mehrerer Perspektiven benötigt, da eine pluralistische Gesellschaft zu divers für monokulturelle Lösungen sei und diese Gefahr liefen, nicht von einer breiten Masse akzeptiert zu werden (Rittel/Webber 1973: 167). Gerade nicht abgrenzbare bzw. unscharfe soziale Probleme erfordern aber eine möglichst weite Akzeptanz durch die unterschiedlichen Bevölkerungsschichten bzw. -gruppen (Alford/Head 2017: 398 f).

Ist Migration nun ein *wicked problem*? In der Forschung wird Migration als *wicked problem* im gleichen Atemzug mit Klima- oder Drogenkrise(n) genannt. Durch die Überschneidung unterschiedlicher gesellschaftlicher Systeme bzw. Politikfelder bei der Bearbeitung der Folgen von Migrationsprozessen, etwa Grenz-, Wohnungs-, Bildungs-, Sozial- oder Arbeitsmarktpolitik, entstehen komplexe Verflechtungen (Trein/Maggetti 2020: 200), in denen sich die Vielschichtigkeit der Effekte spiegelt, die Migration auf Gesellschaft hat. Migration kann somit ein *wicked problem* sein, wenn sie derartige Konstellationen hervorbringt. Migration kann aber auch in Form von Zu- oder Abwanderung Teil der Lösung einer Problemlage sein. In jedem Fall stellt rasches Bevölkerungswachstum für Verwaltungen eine beträchtliche Herausforderung dar, die ihre Infrastruktur der Energie- und Wasserversorgung, Unterbringung und Sozialleistungen zeitnah anpassen muss. Die Kommune kann durch Berücksichtigung unterschiedlicher Perspektiven sowie Zusammenführen von verschiedenen Verwaltungseinheiten zur Problembearbeitung und Koordinierung durch externe Akteure reagieren (Head/Alford 2015: 719).

1.4.2.3 Isomorphismen

Ein weiteres Hilfskonzept für die Untersuchung von Anpassungsprozessen, das aus der Institutionenforschung entliehen ist, stellt das Modell des Isomorphismus dar. Es beschreibt den Verlauf institutionellen Wandels als einen Prozess der Homogenisierung durch Anpassung an eine sich verändernde Umgebung (DiMaggio/Powell 1983: 149). Institutioneller Wandel kann durch politischen Zwang (*coercive*) ausgelöst werden oder durch ähnliche Reaktionen von Institutionen auf sich verändernde Situationen mimetisch (*mimetic*) erfolgen. Als dritte Option kann es zum normativen Isomorphismus (*normative*) kommen (DiMaggio/Po-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

well 1983: 150). Diese Phänomene können ineinander übergehen oder gleichzeitig parallel auftreten, denn die jeweiligen Ausprägungen sind abhängig von den spezifischen Rahmenbedingungen (Powell/DiMaggio 1991: 67).

Derartige Entwicklungen werden nicht nur durch transnationale Kommunikation, sondern vor allem durch konkrete Projektförderung internationaler Organisationen wahrscheinlicher, die eine Übernahme von Policies bewirken (Bohne 2018: 180). Im Flüchtlingskontext ist es interessant zu beobachten, dass nicht selbst hervorgebrachte strukturelle Veränderungen das Ergebnis sein müssen, sondern auch die Übernahme von Konzepten wie Vulnerabilität oder Resilienz erfolgen kann, die von internationalen Organisationen produziert werden. Dabei werden diese nicht wertneutralen Begriffe in die Handlungszusammenhänge und in die Sprache von Kommunen eines dritten Landes übersetzt. Diese Begriffe werden dann unter Umständen nicht nur als Konzepte in der Arbeit von Verwaltungen wirkmächtig, sondern überschreiben sogar bisher dominierende historisch bzw. kulturell bedingte Modelle der Fürsorge für marginalisierte Bevölkerungsgruppen (Krause/Schmidt 2020: 26).

1.4.2.4 Policy Entrepreneur

Um Akteure und Prozesse in Migrationsregimen zu fassen, bietet sich eine Verschränkung mit eingeführten politikwissenschaftlichen Ansätzen an. Die Rolle von Individuen und Netzwerken in Policy-Change-Prozessen kann beispielsweise mit dem Konzept der Policy Entrepreneurs beschrieben werden (Capano/Galanti 2020: 326). Sie können eine entscheidende Rolle beim Transfer von Ideen spielen. In dieser Studie ist die Verbindung solcher Akteure mit supranationalen Organisationen wie der Europäischen Union, der Weltbank, den UN sowie den internationalen Städtenetzwerken oder dem sogenannten Mayors Forum relevant (Stone et al. 2020: 7). Im Bereich des Policy Learning ist der Einfluss internationaler Organisationen auf Migrationsregime nicht zu vernachlässigen (Howlett/Ramesh 2002: 43).

Organisiert als *epistemic communities*, vernetzen diese Netzwerke Akteure aus unterschiedlichen Bereichen, die policy-relevantes Wissen produzieren und an Stakeholder weiterleiten, deren Handlungsoptionen sich dadurch modifizieren (Haas 1992: 4). Im Idealfall achten Nichtregierungsorganisationen (NGO) wie UN oder Human Rights Watch in Migrationsregimen, die sich mit der Regulierung der Folgen von Gewaltmi-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gration befassen, als *pure epistemic authorities* (Zürn 2018: 129) auf die Einhaltung internationaler Standards und machen als unabhängige Beobachtende auf Missstände aufmerksam. In Interaktion mit Nationalstaaten bzw. deren Institutionen können NGOs schließlich in Bereichen wie Policy Evaluation, Agenda Setting sowie der Implementierung oder Evaluation konkreter Maßnahmen sogar Government-Funktionen übernehmen (Zürn 2018: 130). Diese Klasse von Akteuren beeinflusst in *advocacy coalitions* Veränderungsprozesse auf allen Ebenen eines Migrationsregimes (Benz 2021: 16). Dafür sind häufig *communities of experts* entscheidend, die Ideen als Wissen zwischen unterschiedlichen Akteuren bewegen (Rose 1993: 64).

Im Migrationsregime werden unter Beteiligung solcher Akteure Methoden oder Erfahrungen als Best Practice durch Verbindungen und Aushandlungen ausgetauscht (Stone et al. 2020: 8). Die hinter solchen Prozessen liegenden Ebenen transnationaler Kommunikation sind aus Forschungen zu umweltpolitischen Debatten und Politiken bekannt (Lenschow et al. 2014: 269).

1.4.2.5 Lesson drawing

Diffusionsprozesse im Sinne eines *lesson drawings* sind bei grenzüberschreitenden Entwicklungen immer wieder zu beobachten, wenn Regierungen auf der transnationalen Ebene nach Lösungen für eigene Probleme suchen und es zu einer Emulation von Politiken oder Maßnahmen kommt (Lenschow et al. 2014: 270). Beim *lesson drawing* ist allerdings nicht entscheidend, ob eine bestimmte Information ausgesucht wird, sondern wie diese gesucht und transferiert wird. Dies wiederum lässt sich als ein wesentlicher Prozess innerhalb von Migrationsregimen auffassen. Die Suche nach einem Programm, das als Vorbild für eine eigene Problemlösung dienen kann, kann zur Adaption dieses Vorbildes als *lesson* führen mit dem Ergebnis, dass eine Problemlösung kopiert, adaptiert, hybridisiert oder synthetisiert wird (Rose 1993: 30). Focusing Events begünstigen die Suche nach bewährten Politiken von Policy Entrepreneurs in ihren fachspezifischen Arenen, was auch als *venue shopping* bekannt ist (Timmermans/Scholten 2006: 1106).

Diffusionsprozesse können als eine nationale oder transnationale Vernetzung von Kommunalverwaltungen Imitations- und Lernprozesse bedingen, die zu einer Übernahme von erfolgreichen Politiken aus anderen Kontexten, etwa von internationalen Organisationen oder Netzwer-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ken, führen können (Betts 2011). Dabei verstärkt vor allem die Verrechtlichung internationaler Politik durch Abkommen Konvergenzprozesse, beispielsweise zwischen der Europäischen Union und der Türkei, die finanzielle und politische Konditionalitäten setzen (Paçacı Elitok/Straubhaar 2012). Ein Grund dafür ist, dass Entscheidungen häufig unter *bounded rationality,* also unter ‚eingeschränkter Rationalität' getroffen werden (Simon 1947). Da Verwaltungskräfte häufig vor dem Dilemma stehen, unter nicht konsistenten Bedingungen Entscheidungen treffen zu müssen, nehmen sie den praktikabelsten Weg, der am wenigsten Widerstand erzeugt. Dabei greifen sie auf Lösungen aus anderen Ländern zurück, die gut genug sind, auch wenn sie nicht perfekt sind (Bohne 2018: 190).

1.4.2.6 Koproduktion

Modelle, die traditionelle Politiknetzwerke beschreiben, werden zunehmend von Ansätzen abgelöst, die inklusive Netzwerke unterschiedlichster Akteure berücksichtigen. Der Austausch oder die Bündelung von Ressourcen der Involvierten wird so entscheidend für das Hervorbringen von Lösungen. In der Literatur wird der Ansatz der Koproduktion als innovativer Weg zur Lösung von *wicked problems* diskutiert. Dabei richtet sich der Blick nicht auf die letztlich erzielte Lösung, sondern auf den durch Interaktion unterschiedlicher Akteure beschrittenen Weg zu dieser Lösung (Ansell/Torfing 2021: 212). Die Prozessanalyse rückt damit in den Vordergrund. Entsprechend entstehen Modellvarianten, die als Koproduktion oder Ko-Kreation bezeichnet werden. Die Intensität der Interaktion zwischen Kommunalverwaltungen mit Dritten wie Einzelpersonen, Organisationen oder losen Bündnissen bzw. Initiativen ist entscheidend für das Produkt der Koproduktion (Bovaird/Loeffler 2012: 1123).[12]

Koproduktion kann sich positiv auf die Kapazität von Organisationen des öffentlichen Sektors auswirken, Personalkompetenzen stärken, bestehende Managementsysteme verbessern und gerade im Migrationsregime die Handlungsoptionen von Verwaltungen ausweiten (Ansell/Gash 2018: 27). Bei tiefgreifenden Umbrüchen kann Koproduktion auch in

12 Europäische Städte wie Rotterdam, dänische Kommunen sowie die englische Stadt Birmingham sind häufig zitierte Beispiel für Koproduktion (Bovaird/Loeffler 2012: 1137). Ein anderes Beispiel findet sich mit dem Modell *participatory budgeting*, das in Brasilien entwickelt und in deutschen Städten unter ‚Bürgerhaushalt' bekannt wurde (Stone et al. 2020: 3).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

einer selbstorganisierten Gemeinschaft stattfinden, die in der Kooperation etwa zwischen dem öffentlichen Sektor und NGOs Lösungen suchen (Ansell/Torfing 2021: 224). Diese Vorstellung adressiert die Möglichkeit, dass zum Beispiel Geflüchtete selbst an Policy Change mit eigener Handlungsmacht und Wirksamkeit partizipieren. Der Impuls zur Koproduktion geht insbesondere von Fördermittelgebenden aus, die dies in ihren Programmen häufig einfordern und dabei ideologisch Einfluss nehmen. Mit solchen Interventionen geht häufig die Hoffnung einher, dass sie zur Entwicklung verbesserter demokratischer Strukturen beitragen (Cepiku/Giordano 2014: 333).[13]

Gerade mit Blick auf die im Verlauf der Untersuchung relevanten Einflüsse von NGOs ist das Konzept der Koproduktion für den empirischen Teil weiterführend. Wichtig scheint daher zu beobachten, welche Diffusionsprozesse aus Verhältnissen der Koproduktion resultieren, die innerhalb politischer und administrativer Hierarchien entstehen. Interessant sind vor allem Verflechtungen auf internationaler Ebene, wenn sich mit dem Moment der Kooperation Ressourcenzuweisungen verbinden. Solche Veränderungen können Gesetze, Verfahren, Programme, aber auch informelle Prägungen der Zusammenarbeit der Beteiligten betreffen – und damit Kernelemente eines Migrationsregimes. Es kann zu einer Verschiebung von Machtverhältnissen kommen, auch wenn ein Policy Change selten eine radikale Veränderung ganzer Systeme auslöst (Benz 2021: 18).

1.4.3 Ableitungen für den türkischen Kontext

Die Türkei ist weltweit eines der wichtigsten Aufnahmeländer für Geflüchtete geworden (UNHCR 2022). Der türkische Kontext konstituiert damit ein forschungsrelevantes Fallbeispiel, das einerseits mithilfe von Modellen wie dem des Migrationsregimes durchdrungen werden kann, andererseits helfen kann, solche Modelle zu verfeinern. Als Teil der theoretischen Basis dieser Arbeit ermöglicht es die Hilfsvorstellung des Migrationsregimes, sowohl Prozesse auf kommunaler Ebene zu analysieren als auch die Beobachtung von Städten bzw. Stadtverwaltungen in wei-

13 Kritisch anzumerken ist, dass gut organisierte Gruppen eher dazu in der Lage sind zu partizipieren als andere (Bevir/Rhodes 2015: 212).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

teren Handlungskontexten zu systematisieren. Der Kontext des lokalen Migrationsregimes hilft dabei vor allem, Lern- und Anpassungsprozesse kommunaler Verwaltungen zu erfassen und zu erklären.

Erste Überlegungen machen deutlich, inwiefern die Türkei aus dieser Perspektive einen besonderen Fall darstellt. So hat zwar die türkische Regierung das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, unterzeichnet, nicht jedoch das Zusatzprotokoll von 1967, sodass prinzipiell nur Menschen aus Europa als Asylsuchende akzeptiert werden (Baklacioglu 2017). Aus diesem Grund wurden Geflüchtete aus Syrien nach dem Kriegsbeginn 2011 zunächst als ‚Gäste' aufgenommen. Erst mit dem türkischen Ausländergesetz von 2013 wurden diese Gäste dann als Geflüchtete unter subsidiären Schutz gestellt (Rottmann 2020), was sich als eine Anpassung an internationale Standards lesen lässt.

Dabei ist das Mehrebenensystem in der Türkei stark zentralstaatlich geprägt und weist nur wenige Veto Player auf, sodass die nationale Regierung steuernd auf die Präsenz und die Rolle von Akteuren im Migrationsregime wirken kann, etwa durch die Zulassung oder den Ausschluss von internationalen NGOs (eine Kooperation ist im o. g. Gesetz von 2013 vorgesehen). Dies führt im lokalen Kontext zur Genese von Netzwerken, die mit nationalen und internationalen Organisationen verbunden sind und wirkmächtige Strukturen im Migrationsregime bilden können. Dabei wirken Fördermittel als Katalysatoren von Veränderungen. Die Verfügbarkeit über finanzielle Ressourcen sowie deren Zuteilung generiert allerdings auch Einflussmöglichkeiten.

Ein interessantes Beispiel für die Ausprägung von Urban Citizenship (Bauder 2021) ist der Grundsatz des *hemşehri*, ein genderneutraler Begriff für *fellow citizen* oder Mitbürger:in. Als *hemşehri hukuku* (Gesetz über Hemşehri) schreibt Artikel 13 des Kommunalgesetzes Nr. 5393 aus dem Jahr 2005 diesen Status für jede Person in der Stadt zu, in der sie wohnt bzw. gemeldet ist. Die als *hemşehri* Gelesenen haben daher das Recht, an kommunalen Entscheidungen mitzuwirken und an Dienstleistungen zu partizipieren, über Aktivitäten der Verwaltung informiert zu werden und die Hilfe der Stadtverwaltung in Anspruch zu nehmen (Demirkaya 2016: 99). Die Gemeinde hat zudem die Aufgabe, die sozialen und kulturellen Beziehungen zwischen ihren Bürger:innen zu fördern. In diesem Handlungsfeld ist die Kommunalverwaltung aufgerufen, mit Universitäten, gemeinnützigen Berufsverbänden, Gewerkschaften, NGOs und anderen Fachleuten zusammenzuarbeiten. Selbstverständlich ist jede

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

in der Gemeinde ansässige oder mit ihr verbundene Person verpflichtet, die Gesetze einzuhalten und Steuern zu zahlen (Dura/Karakoç 2019: 9).

Den Ursprung hat der *hemşehri*-Ansatz im Kommunalgesetz aus dem Jahr 1930, das formuliert: „jede/r Türk:in ist Bürger:in von der Stadt, in der sie/er im Einwohnermeldeamt eingetragen ist" (Kılınç 2019: 68 f). Damals wurde im Zuge des *nation building* nach der Republikgründung des Jahres 1923 allen Ankommenden aus ehemaligen Gebieten des Osmanischen Reiches das Recht zugestanden, in kommunalen Angelegenheiten mitzuwirken und von der Regelhilfe der Stadtverwaltung zu profitieren, auch wenn sie (noch) nicht die türkische Staatsbürgerschaft besaßen. Heute schließt das Kommunalgesetz von 2005 die *hemşehri* bei der Berechnung der Mittelzuweisung an die Kommunen durch die Zentralverwaltung allerdings aus. Stattdessen wird der Finanzbedarf der Kommunen ausschließlich über die Zahl der in ihnen ansässigen *vatandaş*, d. h. der Staatsangehörigen berechnet (Sentürk 2020: 11).

Die in diesem Abschnitt diskutierten Konzepte helfen im Kontext dieser Studie, die Entwicklungspfade der untersuchten Städte zu interpretieren. Die Vermutung liegt nahe, dass sich im Zusammenhang mit Prozessen von Diffusion und Isomorphismen Tendenzen zur Angleichung aufzeigen lassen bzw. unterschiedliche Pfade institutioneller Anpassung herauskristallisieren, auf denen die Untersuchungsobjekte nach einer begrenzten Zahl von Mustern konvergieren. Ob und in welcher Form die Kommunen ein Repertoire an inklusiven Maßnahmen im Rahmen von Migration Governance aufbauen und wie sie diese diskutieren, wird anhand der im Folgenden dargestellten Methoden untersucht.

1.5 Methoden, Daten und Aufbau der Untersuchung

1.5.1 Operationalisierung

Diese Studie untersucht das türkische Migrationsregime auf kommunaler Ebene anhand einer Policy-Analyse der strategischen Pläne aller Städte über 50.000 Einwohnenden mit Methoden des Textmining sowie einer anschließenden qualitativen vergleichenden Analyse, bei der die Methode der QCA (Qualitative Comparative Analysis) für eine Stichprobe von ausgewählten Kommunen zur Anwendung kommt. In einer Triangulation unterschiedlicher Perspektiven werden die Erkenntnisse aus diesen beiden Untersuchungsschritten durch die qualitative Analyse von Inter-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

views mit Mitarbeitenden türkischer Kommunalverwaltungen, die in dieser Studie untersucht wurden, kritisch eingeordnet.

Die Arbeit verbindet somit quantitative und qualitative Methoden und setzt diese zueinander in Beziehung. Die Erkenntnisse aus der quantitativen Dokumentenanalyse werden bei der Fallauswahl für die qualitative vergleichende Methode genutzt. Die Ergebnisse werden in den Leitfragen für die Interviews mit den Fachkräften übersetzt, um zentrale Befunde zu überprüfen. Die Untersuchung ist sequenziell angelegt, sodass alle drei Teilschritte aufeinander aufbauen und nacheinander durchgeführt werden (Völcker et al. 2019: 106).

Den Untersuchungsgegenstand bilden die Kommunalverwaltungen eines Staates, der in den vergangenen zehn Jahren weltweit die meisten Geflüchteten aufgenommen hat (McAuliffe et al. 2019: 40). Die Türkei wird dabei aufgefasst als ein Land zwischen europäischer und postosmanischer Verwaltungskultur und Rechtstradition, das ein zentralstaatlich ausgeprägtes Staatsverständnis entwickelt hat und nun mit einem Bruch bisheriger Entwicklungslinien auf neue Art und Weise mit Migration konfrontiert ist. Das Erkenntnisinteresse richtet sich auf Prozesse, in denen sich Akteure auf der kommunalen Ebene an diese veränderte Situation anpassen. Dabei wird davon ausgegangen, dass Kommunalverwaltungen durch ihre Strukturen, ihr Handeln und ihre Produkte Inklusionsangebote für ihre Stadtbevölkerung hervorbringen. Der Impact radikal veränderter Migrationsverhältnisse bedingt beobachtbare Veränderungen. Es geht somit um die Untersuchung der Bedingungen und Formen sowie Ergebnisse von Policy Change.

Die Betrachtung von Policy Change auf der Ebene von Kommunalverwaltungen mit ihren „Strukturen, Funktionsweisen und Kulturmerkmalen“ (Kuhlmann/Wollmann 2013: 264) wird als Policy-Polity-Analyse angelegt (Wenzelburger/Zohlnhöfer 2015: 169). Dieser Ansatz berücksichtigt Policy-Zyklen, die sich in mehrere Phasen unterteilen lassen: Initiierung, Formulierung und Durchführung bis zur Wirkungsmessung und Entscheidungen über Fortführung oder Terminierung bzw. der Reformulierung (Bauer/Grande 2018: 207).

In der Literatur wird betont, dass vor allem Zuschreibungen und der Produktion von Ein- und Ausgrenzung in solchen Prozessen im Kontext von Migrationspolitik besondere Bedeutung zukommt (Krause 2016: 22). Zugleich wird hervorgehoben, dass nicht nur das Ergebnis veränderter Politikmuster, sondern auch die institutionellen Veränderungen, etwa von Verwaltungsstrukturen, relevant sind (Lenschow 2004: 167). Derartige

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Veränderungsprozesse werden häufig ausgelöst durch das Eintreten eines Focusing Event, das sich zu einem *wicked problem* entwickeln kann. Den Weg zur Auflösung solcher komplexen Probleme erfasst der Governance-Ansatz (Sabatier/Weible 2014: 372), der es kombiniert mit der in dieser Untersuchung vorgeschlagenen Methodik erlaubt, inkrementelle Veränderungen über einen längeren Untersuchungszeitraum hinweg zu beobachten (Benz 2021: 18).

Der Policy-Prozess wird von einem komplexen Set von Akteuren beeinflusst, das Interessengruppen, Regierungsbehörden, Verwaltungseinheiten, Wissenschaft und Medien umfasst, die jeweils spezifische Ansichten, Perspektiven und Intentionen mit sich bringen (Knill/Tosun 2015). Umstritten ist, in welchen Zeitabschnitten sich Policy Change beobachten lässt. In der Regel wird für Politikzyklen vom Auftauchen des Problems bis zur Implementation und Evaluation von einer Spanne von zehn Jahren ausgegangen. Aber Prozesse, die sich über zwei oder sogar drei bis vier Jahrzehnte erstrecken, werden ebenfalls für nicht untypisch gehalten (Benz 2021: 43). Um die Komplexität im Untersuchungsdesign zu kontrollieren, schlägt Sabatier vor, Policy Change, der häufig verschiedene Regierungsebenen betrifft, in Subsystemen oder einem bestimmten Handlungsfeld zu beobachten, um Aushandlungsprozesse und Interessenkonflikte möglichst differenziert nachzuzeichnen (Sabatier 2007: 5).

Vor dem Hintergrund solcher Überlegungen wird zur Operationalisierung der Fragestellung aus dem Handlungsfeld Migrationspolitik der Umgang mit Geflüchteten auf der Ebene von Kommunalverwaltungen gewählt. Beobachtet werden soll ein Zyklus vom Auftreten eines Problems über die beginnende Aushandlung von Veränderungen, Entscheidungen über Handlungsprogramme bis zu deren Implementierung, die am Ende der Betrachtung nicht notwendigerweise in allen Aspekten abgeschlossen sein, aber eingesetzt haben muss (Lang/Tosun 2014: 361).

Der Polity-Perspektive folgend werden in Anlehnung an verwaltungswissenschaftliche Vergleichsstudien drei Verwaltungsdimensionen untersucht (Knill/Lenschow 1998, 2001; Kuhlmann 2015; Kuhlmann/Wollmann 2019):

a) die **institutionelle** Dimension von Staat und Verwaltung,
b) die **kulturelle** Dimension sowie
c) die **historische** Bedingtheit der beiden erstgenannten Ebenen.

Politikgestaltung findet in institutionell geprägten Handlungskorridoren statt, die formal und informell eingegrenzt sind. Die Übertragbarkeit von

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

externen Konzepten in diese Korridore wird von Ähnlichkeiten und Unterschieden zwischen Herkunfts- und Zielkontexten beeinflusst und erfordert Übersetzungsprozesse, deren Scheitern oder Ausbleiben bzw. Gelingen entscheidend für den Verlauf dieses Aspekts von Policy Change ist. Lernprozesse innerhalb eines Staates können sich als schwierig erweisen und hängen von internationalen Transfers komplexer Übersetzungen ab, die schwieriger werden, je weniger ähnlich sich die Rahmenbedingungen in beiden Sphären sind (Kuhlmann/Wollmann 2013: 14). Kommunale Politikgestaltung ist also sowohl von übergeordneten staatlichen Zielen als auch von lokalen Gegebenheiten und schließlich von der Gestaltung internationaler sowie nationaler Transferprozesse und Interaktionen beeinflusst.

Eine wichtige Grundlage für die Beobachtung von Policy Change auf kommunaler Ebene sind in der vorliegenden Studie die periodisch nach vorgegebenen Mustern publizierten strategischen Pläne türkischer Kommunen sowie deren Tätigkeits- und Performanzprogramme. Daneben werden Veröffentlichungen des türkischen Städtebundes ausgewertet. Diese Klasse von Dokumenten erlaubt eine systematische Beobachtung über alle Städte der gewählten Größenklasse hinweg und ist Grundlage für die systematische Reduktion der Untersuchungsobjekte in der Progression der Methoden.

Die Berichte und weiteren Dokumente rangieren prinzipiell in einer ähnlichen Kategorie wie die Berichte von internationalen Organisationen wie etwa dem UNHCR , der EU, der IOM oder von NGOs bzw. nationalen Hilfsorganisationen (Leghtas/Thea 2019; Leghtas/Hollingsworth 2017). Mit ihrer Auswertung wird der Blick bewusst auf die institutionelle Ebene gelenkt, auf der sich die Frage beantworten lässt, wie eine Stadt als kollektive Akteurin Leistungen bilanziert, Zukunft wahrnimmt und künftiges Handeln plant, und auf der sich die Fortführung oder die Veränderung von Politik abzeichnen kann.

Ein wesentlicher Vorteil der Auswertung von Planungs- und Berichtsdokumenten besteht darin, dass sie Denken und Handeln von Verwaltungen sehr umfassend abdecken. Sie beziehen sich nicht allein auf aktuelle Herausforderungen – in unserem Fall die Ankunft von Geflüchteten aus Syrien –, sondern thematisieren auch grundlegend den Umgang mit allen möglichen Arten von Migration in den relevanten Handlungsfeldern. Sie erlauben stets eine Einbettung des konkret beobachteten Handlungsfeldes in ein breites Spektrum von Kontexten (Salheiser 2014: 1119). Dies ist auch deswegen relevant, weil sich Migrationspolitik über verschiedene

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Politikfelder erstreckt und auf städtischer Ebene etwa Wohnungspolitik, Bildungs- und Beschäftigungspolitik oder Daseinssicherung betrifft (Bogumil/Kuhlmann 2020: 472). Akteure in diesen Handlungsfeldern versuchen, verortet in die jeweiligen Rahmungen, die zum Beispiel die Gesetzeslage betreffen, und zugleich aufeinander bezogen interagierend Strategien zur administrativen Koordinierung sowie Maßnahmen zur Integration zu entwickeln (Trein/Maggetti 2020: 200).

Denn ein Policy Change ist erreicht, wenn Regeln, Richtlinien und Programme verändert werden, die das Verhalten von politischen und gesellschaftlichen Akteuren und die dazugehörige Ressourcenallokation beeinflussen. Dabei ist die Umsetzung einer neuen Programmatik durch Verwaltungen essenziell für das Gelingen von Politikwandel (Benz 2021: 13). Ob es damit zu nachhaltigen Verhaltensänderungen kommt, ob die Auswirkungen einer politischen Änderung der ursprünglichen Zielrichtung entsprechen und ob die adressierten Probleme gelöst werden, ist eine Frage der Evaluation (Ramesh et al. 2019: 24).

Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, was sich konkret verändert, inwieweit die Veränderung sich praktisch manifestiert und wie wirksam sie ist. Veränderungen können regulierend, distributiv, umverteilend oder konstitutionell sein (Knill/Tosun 2015: 28). Sie können sich in neuen bzw. modifizierten Rechtsvorschriften oder politischen Programmen, die mit einer veränderten Verteilung von Ressourcen, Gütern oder Dienstleistungen an bestimmte Zielgruppen (zum Beispiel Familien mit Kindern, Studierende, Erwerbslose) oder Organisationen und Gruppen einhergehen, abzeichnen (Benz 2021: 14).

Veränderungen lassen sich in Abhängigkeit von ihrer Dimension als inkrementell, signifikant oder transformativ charakterisieren (Bohne 2018: 203). Mit Blick auf die Art der Implementierung können auf normative oder strukturelle Modifikationen setzende Muster von solchen unterschieden werden, die auf Zuwendungen und Anreize setzen (Wenzelburger/Zohlnhöfer 2015: 17). Am Ende eines Policy-Zyklus steht als Ergebnis ein Output, der dann als Outcome bezeichnet wird, wenn sich eine wirkliche Veränderung abzeichnet. Die Alternative ist das Scheitern eines Zyklus, an dessen Ende Implementationsversuche nicht angenommen werden (Benz 2021: 14).

Unter bestimmten Bedingungen kann ein Policy Change zu einem Paradigmenwechsel führen, der mit einer Veränderung des übergreifenden Politikregimes einschließlich seiner institutionalisierten Machtstrukturen einhergeht. Dieser Prozess wird auch als „policy making as social lear-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ning" bezeichnet (Hall 1993: 276). Das Auftreten eines Paradigmenwechsels im Policy-Prozess hängt nach Peter Hall von drei Faktoren ab: den übergreifenden Zielen, den für deren Erreichen entwickelten politischen Instrumenten sowie der genauen Ausgestaltung dieser Mittel. Zudem nimmt der Umstand Einfluss, ob der Anstoß für einen Policy Change von staatlichen oder zivilgesellschaftlichen Akteuren ausgeht und wie diese in den Prozess involviert sind (Hall 1993: 289). In den Aushandlungsprozessen finden Rückkopplungen statt, die einen politischen Paradigmenwechsel begünstigen können, der tiefgreifender wirkt als ein reiner Policy Change (Danken et al. 2016: 262).

Typisch für den Verlauf von Policy Change sind inkrementelle, d. h. kleinschrittige Veränderungen des Status quo, die über Jahre verlaufen und in ihren Ausprägungen weder allein durch externe Schocks ausgelöst werden noch allein aus der Wirkung dieser Schocks erklärt werden können (Mahoney/Thelen 2010: 3). Diese Veränderungs- oder Anpassungsprozesse lassen sich in vier unterschiedliche Formen gliedern: Beim *displacement* werden bestehende Regeln abgeschafft und neue eingeführt. Beim *layering* werden neue Regeln neben älteren bzw. bestehenden Regeln eingeführt. Liegt ein *drift* vor, erzeugen diese Regeln aufgrund veränderter Umstände eine unintendierte Wirkung. *Conversion* schließlich beschreibt eine veränderte Umsetzung bestehender Regeln (Mahoney/Thelen 2010: 16).

1.5.2 Datenquellen und Vorgehen

Die grundlegenden Daten dieser Untersuchung sowie ergänzende Quellen und Dokumente liegen vorwiegend in türkischer Sprache vor. Neben den kommunalen Plänen, Berichten und Veröffentlichungen wird auf Daten des türkischen Statistikamtes zurückgegriffen.[14]

Als Beitrittskandidat zur Europäischen Union wird die Türkei durch das Statistische Amt der Europäischen Union, kurz Eurostat statistisch erfasst. Allgemeine Daten zu den untersuchten Kommunen stehen daher über Eurostat zur Verfügung, das die sogenannten LAUs (local administrative units) der Türkei, insgesamt 423 Gemeinden (2017), sowie die NUTS (Classification of territorial units for statistics) abbildet. Re-

14 Türkiye İstatistik Kurumu (Statistikinstitut der Türkei), https://www.tuik.gov.tr.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

gionale Daten zu Bevölkerung, Lebensbedingungen, Bildung, Gesundheit, Arbeitsmarkt, Wirtschaft und Finanzen, Transport und Umwelt sind daneben auch für türkische Großstädte ab 250.000 Einwohnenden vorhanden (Eurostat – Statistical Office of the European Union 2019: 60).

Relevant für die Untersuchung sind insbesondere Metropolen wie Ankara, Adana, Bursa, Diyarbakır, Gaziantep, Istanbul, Izmir oder Konya, die in den letzten Jahren sehr viele Geflüchtete aufgenommen haben. Zu den Lebensbedingungen (Wohnen, Arbeiten, Migration, Armut oder Segregation) liegen für einzelne dieser Regionen aus Meinungsumfragen Auswertungen vor (Koceva et al. 2016).[15] Für alle türkischen Kommunen kann zudem auf die Veröffentlichungen der nationalen Migrationsbehörde zurückgegriffen werden, die in allen Verwaltungsregionen Büros unterhält (T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2017).

Für den türkischen Kontext bietet auch die älteste noch existierende praxisorientierte Fachzeitschrift für Kommunal- und Regionalverwaltungen *İller ve Belediyeler* (Regionen und Kommunen) der Türkei eine weitere wichtige Ressource. Die seit 1945 vom türkischen Städtebund (TBB) herausgegebene Zeitschrift erscheint nach wie vor drei- bis viermal im Jahr.

1.5.3 Multi-Method-Ansatz

Die Analyse der Planungs- und Berichtsdokumente türkischer Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnenden mithilfe eines Textmining-Verfahrens erlaubt im ersten Schritt die genaue Beobachtung eines Policy-Polity-Zyklus, der möglicherweise zu einem Policy Change insgesamt bzw. bei einem Teil der Untersuchungsobjekte führt. Diese Veränderungen können jedoch bedingt durch lokale Gegebenheiten uneinheitlich ausgeprägt sein. Der Fokus der Beobachtung von Policy Change liegt dabei auf der Veränderung von Governance-Strukturen in Bezug auf den Umgang mit syrischen Geflüchteten auf kommunaler Ebene.

Das Ergebnis dient der Auswahl einer kleinen Stichprobe von Städten, bei denen sich signifikante, aber möglicherweise nicht gleichförmige Veränderungen ausmachen lassen. Die Kausalzusammenhänge, die diese un-

15 Transparenz und Vergleichbarkeit der Daten ist eine wesentliche Grundlage für wissenschaftliche Gütekriterien, etwa die Reproduzierbarkeit der Ergebnisse sowie die Intersubjektivität ihrer Interpretation (Pickel et al. 2009: 7).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

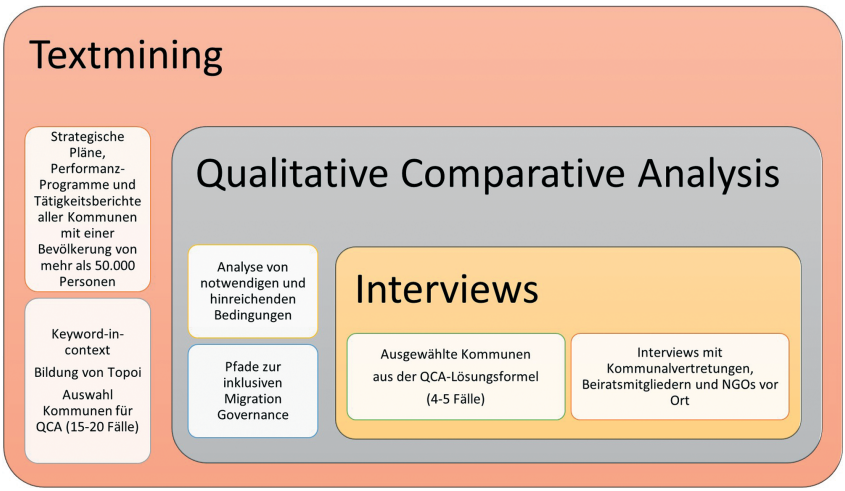


Abbildung 2: Multi-Method-Ansatz

terschiedlichen Pfade erklären helfen, werden im zweiten Schritt mithilfe eines QCA-Verfahrens modelliert. Der dritte Schritt qualitativer Reflexion von Ergebnissen dient einer evaluierenden Rückkopplung der Beobachtungen an die Erfahrungsebene beteiligter Akteure aus untersuchten Städten.

1.5.3.1 Textmining

Beim Textmining handelt sich um eine komplexe Auswertungsstrategie, mit der primär Informationen aus Textdaten nach strukturellen Ähnlichkeiten, Mustern oder Schlüsselwörtern extrahiert und analysiert werden (Bicquelet/Weale 2011: 6). Es geht nicht nur um eine quantifizierende Ermittlung von Worthäufigkeiten, sondern auch darum, Argumentationsmuster und ihre Kontexte abzubilden (Manderscheid 2019: 1103). Während Datamining strukturierte Daten untersucht, analysiert Textmining prozessproduziertes Material sozialer Medien oder, wie in der vorliegenden Arbeit, in Verwaltungsvorgängen erzeugte Dokumente (Feinerer et al. 2008: 1).

Die computergestützte Textanalyse wird in der frei zugänglichen Software *R* durchgeführt, in der mit dem Softwarepaket *quanteda* ein für wissenschaftliche Zwecke taugliches und vielfach eingesetztes Werkzeug verfügbar ist (Benoit et al. 2018). Die Textdaten werden durch Analyseein-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

heiten, welche die Elemente eines Textkorpus bilden, aufbereitet (Benoit 2020: 464). Textmining gilt insbesondere bei politikwissenschaftlichen Untersuchungen als eine innovative Methode, um in Big Data Muster abzuleiten, wann, wo und von wem ein Begriff oder ein Thema gesetzt wird. Dabei geht es um die Frage, durch welche Sprachregelmäßigkeiten politische Themen auf die Agenda rücken und Themen miteinander verschränkt oder voneinander getrennt behandelt werden (Proksch 2018: 2). Textmining liefert somit Indikatoren für Policy-Change-Prozesse.

Die Datenanalyse greift im vorliegenden Fall auf alle verfügbaren strategischen Dokumente türkischer Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnenden zu. Es handelt sich um insgesamt 81 Städte, deren Dokumente für den Zeitraum von 2006 bis 2024 in das Korpus einfließen. Diese Dokumente sind sowohl auf den städtischen Internetseiten als auch im online zugänglichen digitalen Repositorium der Website des türkischen Ministeriums für Strategie und Budget hinterlegt. Im digitalen Archiv des türkischen Strategieministeriums sind die Pläne der Kommunen ab 2006 – soweit von den Kommunen vorgelegt – verfügbar. Die jährlichen Tätigkeitsberichte und Performanzprogramme zu diesen städtischen Strategieplänen sind ebenfalls aus diesen Repositorien abrufbar.[16]

Das Datenmaterial liegt in der Regel im PDF-Format vor und wird zunächst in einfache Textdateien überführt. Das Korpus setzt sich dann aus den Einzeldokumenten zusammen, die sich in Art, Umfang und Thematik sowie Sprache ähnlich sind. Die Datenaufbereitung bzw. -reduktion erfolgt über den Prozess der Tokenisierung, in dem Stoppwörter entfernt und Schlüsselbegriffe identifiziert werden (Benoit 2020: 478). Für die türkische Sprache mit ihren Sonderbuchstaben gibt es für *R* eigene Listen von Stoppwörtern. Die analytische Visualisierung der Ergebnisse erfolgt unter anderem über Modelle wie *wordfish* (Proksch 2018: 11).

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es herauszuarbeiten, wie und in welcher Form sich das lokale Migrationsregime durch einen Policy Change verändert und wie sich dieser Prozess im Korpus widerspiegelt. Dazu werden beispielsweise Begriffe wie *göç* (Migration), *suriyeli* (Syrer:innen), oder *mülteci* (Geflüchtete) in einem iterativen Verfahren untersucht. Neben den aus den Schlüsselwörtern gebildeten Topoi wird versucht, das Repertoire der Migration Governance im türkischen Kontext zu

16 T. C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı: Kamuda Stratejik Yönetim (Präsidentschaft der Republik Türkei, Abteilung Strategie und Haushalt: Strategisches Management im öffentlichen Sektor), http://www.sp.gov.tr.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

erfassen, zu strukturieren und qualitativ einzuordnen. Das Ziel dieses Untersuchungsschrittes ist es, Kommunen herauszufiltern, die sich bereits mit der veränderten Situation so weit auseinandergesetzt haben, dass ihre Pläne und Produkte darauf reagieren.

Migration ist ein vielschichtiges Phänomen: Nicht einzelne Ursachen und Bedingungen wie Fluchtbewegungen, Asylrecht, Agency von Newcomern, Druck von internationalen Organisationen oder verwaltungsinterne Reformprozesse führen zu Outcome auf der Ebene lokaler Migrationsregime, sondern Kombinationen dieser Faktoren. Das lokale Migrationsregime auf kommunaler Ebene bzw. die Ausprägung von Migration Governance in diesem Rahmen ist daher Ergebnis eines komplexen Zusammenspiels von mehreren Faktoren und Bedingungen (Çelik/White 2021: 3).

Um diese vielschichtigen Kausalbeziehungen erfassen zu können, werden die Policy-Analyse und das Textmining um die konfigurative Methode Qualitative Comparative Analysis (QCA) ergänzt, die als *follow-up* empfohlen wird (Blatter/Haverland 2012: 235).

1.5.3.2 Qualitative Comparative Analysis (QCA)

QCA versteht sich als dritter Weg, der einen „Dialog zwischen theoretischen Ideen und empirischen Evidenzen" (Mouna 2015, S. 214) auf der Basis mengentheoretischen Denkens ermöglicht. Der Ansatz erlaubt den Vergleich von sozialen Phänomenen für kleinere und mittlere Fallzahlen (Berg-Schlosser 2012: 6). Gerade für eine Policy-Analyse, die nach den Bedingungen eines Outcomes fragt, ist diese Methode potenziell produktiv einsetzbar (Wagemann 2008: 246).

Da es für ähnliche Phänomen-Ausprägungen unterschiedliche Bedingungen bzw. Erklärungen geben kann, zielt die QCA darauf, diese unterschiedlichen Konstellationen mit äquifinalem Ergebnis systematisch zu modellieren (Wagemann/Schneider 2009: 383). Einfacher gesagt: Die QCA dient in dieser Untersuchung dazu, systematisch unterschiedliche Bedingungskonstellationen herauszuarbeiten, die in türkischen Stadtverwaltungen dazu führen, dass auf die Zuwanderung von Geflüchteten aus Syrien mit Modifikationen von Strukturen und Handeln geantwortet wird, welche die Produktion von Inklusion an die neue Situation anpassen.

Als eine explorative Methode versucht die QCA neue und bislang unberücksichtigte Kombinationen von Bedingungen aufzudecken, die einer

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

rein hermeneutischen Herangehensweise möglicherweise verborgen bleiben. Der Ansatz kommt damit dem konfigurativen Verständnis in den Sozialwissenschaften nahe (Schneider/Wagemann 2013: 8). Da die Ausprägungen der Bedingungen sozialer Phänomene sehr unterschiedlich sein können, hat der US-amerikanische Politikwissenschaftler Charles A. Ragin QCA als Fuzzy-Set (FsQCA) mit ‚unscharfen' Fuzzy-Mengen entwickelt, um qualitative und vergleichende Analysen zu ermöglichen (Ragin/Strand 2008).

Zentrales Element einer QCA sind daher Bedingungen, die notwendig (*necessary*) oder hinreichend (*sufficient*) für das Entstehen eines bestimmten Ergebnisses sein können. Das Ziel ist es, solche Bedingungen zu identifizieren, die einen Outcome erklären (können). Dabei ist eine sinnvolle Interpretation über den Zusammenhang sozialer Phänomene in den betrachteten Fällen grundlegend. Die als kausal relevant definierten Bedingungen werden in mengentheoretischen Beziehungen betrachtet. Diese Bedingungen werden in Stufen durch die Vergabe von Fuzzy-Werten in Beziehung zum Outcome gesetzt. Als unscharfe Mengen wird in FsQCA den Bedingungen in Wert in einem Intervall [0;1] zugeordnet (Thomann/Maggetti 2020: 359). Nachdem den Bedingungen Werte zugewiesen wurden, werden sie in einer sogenannten Wahrheitstabelle dargestellt und der Quine-McClusky-Algorithmus ermittelt das Ergebnis. Die Rückkopplung an mehreren Stellen ist möglich, die Betrachtung von Widersprüchen in den Berechnungen ausdrücklich vorgesehen. Losgelöst von den untersuchten Kommunen ist das Ziel die Gewinnung von Mustern und gleichzeitig die Rückbindung der Erklärungen an den unmittelbaren Kontext der Fälle (Oana et al. 2021).

Nach den bisherigen Ausführungen zum lokalen Migrationsregime können im Verwaltungsvergleich folgende Bedingungen untersucht werden:

- Führt ein hoher Anteil an ethnischen Minderheiten an der Stadtbevölkerung zu einem Handlungsdruck in der Kommune als *wicked problem*?
- Gibt die finanzielle Lage der Kommune Spielraum für freiwillige Leistungen im Sinne von Inklusion?
- Kooperiert die Verwaltung mit NGOs oder anderen Interessenverbänden im Rahmen von Governance-Strukturen (*policy entrepreneur*)?
- Gibt es Treiber in der Verwaltung, wie Integrationsbeauftragte oder Bürgermeister/in (*boundary spanning roles*)?

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

- Führt die Verwaltung Projekte und Programme der EU, UN usw. im Bereich Migration und Integration durch (*Diffusionsprozesse*)?
- Existieren Beiräte von Betroffenen oder andere Repräsentationsformen, die die Partizipation im Sinne von Agency fördern (*Koproduktion*)?

1.5.3.3 Interviews mit kommunalen Fachkräften

Die Erkenntnisse aus der QCA und des Textmining werden durch leitfadengestützte Interviews ergänzt, die nach Abschluss dieser beiden Untersuchungsschritte vor Ort in der Türkei mit Verantwortlichen von Kommunalverwaltungen, städtischen Beiräten sowie NGOs bzw. Flüchtlingsorganisationen geführt wurden. Die Auswahl der Städte, in denen Interviews durchgeführt wurden, ist dabei geleitet vom Ergebnis der QCA.

Qualitative Interviews mit Fachkräften können definiert werden als ein systematisches und theoriegeleitetes Verfahren der Datenerhebung in Form der Befragung von Personen, die über exklusives Wissen über politische Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse oder über Strategien, Instrumente und die Wirkungsweise von Politik verfügen (Kaiser 2021: 9). Ausgewählt werden daher Personen, die über relevantes Praxiswissen verfügen, das Hinweise auf individuelle und kollektive Perspektiven auf das lokale Migrationsregime geben können (Bogner / Menz 2005: 46).

Dabei geht es primär um eine tiefergehende Betrachtung der Ergebnisse und die Ermittlung von möglichen neuen Aspekten, die in den Analysen zuvor unberücksichtigt blieben. Daher werden im Rahmen der Interviews nicht die bereits vorliegenden Ergebnisse vorgestellt, um Suggestiveffekte zu vermeiden. Stattdessen werden drei zentrale Fragen formuliert und diskutiert:

1) Welche Faktoren führen in der Wahrnehmung der Gesprächsbeteiligten zu einer kommunalen Reaktion auf rezente Migrationsbewegungen?
2) Haben die in der QCA beobachteten Bedingungen dabei eine Rolle gespielt? Diese werden in den Interviews jeweils ohne Wertung genannt.
3) Wie wird die künftige Entwicklung im Bereich Migration eingeschätzt?

Dabei wird so offen wie möglich mit dem Ziel gefragt, neue Erkenntnisse zu erlangen, die über die bisher ermittelten hinausgehen.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2 Kontextualisierung: Migrationsregime und Verwaltung in der Türkei

Zwei Themenkomplexe sind als Kontextualisierung der empirischen Analyse des Wandels des Verwaltungshandelns im Sinne einer Migration Governance handlungsleitend:

(1) Das türkische Staatsverständnis mit einer vermeintlich homogenen Nation sowie (2) ihr Verwaltungswesen mit Planungs- und Berichtsinstrumenten auf kommunaler Ebene werden im Folgenden untersucht.

Das erste Themenkomplex führt in die Republikgründung nach dem Ende des Osmanischen Reiches ein. Dabei wird seit der Staatsgründung auf die konstituierende Bedeutung von Migrationsbewegungen für die türkische Gesellschaft eingegangen. Das politische Regime der letzten 20 Jahre unter einer von der AKP – *Adalet ve Kalkınma Partisi* („Partei für Gerechtigkeit und Aufschwung") geführten Regierung ist für das Verständnis des Migrations- und Asylregimes in der Türkei zentral. Anschließend wird auch auf die Rolle der nationalen Migrationsbehörde mit ihren Bemühungen um Kontrolle und Gestaltung von Migrations- und Integrationsprozessen eingegangen. In direktem Zusammenhang damit stehen schließlich auch Externalisierungsprozesse, die gemeinsam mit den nationalen gesetzlichen Regelungen des temporären Schutzes die soziale Lage von Geflüchteten in der Türkei prägen. Abschließend wird die prekäre Lage von Frauen und ihre Viktimisierung erläutert, zwei Aspekte, die für die weitere Analyse an Bedeutung gewinnen werden.

Als zweiter Kontext wird eine verwaltungswissenschaftliche Analyse von Strukturen und Aufgaben der türkischen Kommunalverwaltungen vorgenommen, die auch ihre Entstehung, Reformierung, ihren Profil sowie Stil und Personal inkludiert. Dabei werden Residuen ihrer Prägung im Osmanischen Reich diskutiert, die mögliche Pfadabhängigkeiten und auch prinzipielle Unterschiede zu Verwaltungen westeuropäischer Prägung deutlich machen.

In diesem Abschnitt dienen neben der Forschungsliteratur auch Verwaltungsdokumente und Gesetzestexte als Grundlage meiner Darlegungen. Die Achse zum empirischen Teil der Arbeit bildet eine Darstellung der strategischen Pläne sowie der Kontexte ihrer Strukturierung und Ent-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

stehung, die in der Einführung des New Public Managements in der Türkei wurzeln.

2.1 Politik und Verwaltung

2.1.1 Staatsverständnis

Migration und Staat stehen in einem komplexen Verhältnis zueinander: Der Nationalstaat, der Migration fördern, verhindern und verschatten kann, versucht Wanderungsbewegungen von Menschen zu kontrollieren, die sich selten an die künstlich definierten Grenzen eines Raumes halten. Transnationalität als Normalzustand ist in diesem Rahmen schwer zu greifen. Der Staat fungiert als Akteur im Migrationsregime, der Regeln für Einreise, Aufenthalt und Ausreise bis zur Deportation definiert und umsetzt (Cvajner et al. 2018: 73).

Auch im Fall der Türkei sind Widersprüche und Konflikte im Migrationsregime bereits durch das eigene Staatsverständnis vorprogrammiert. Dieses Kapitel thematisiert verdichtet die Entstehung des türkischen Nationalstaates mit seinem migrationsrelevanten Konzept von ethnischen Minderheiten sowie die politischen Entwicklungen seit dem Jahr 2000. Denn die Verwaltungsreformen der letzten Jahre sind eng verknüpft mit dem Aufstieg der gegenwärtigen Regierungspartei AKP sowie der Hoffnung auf den EU-Erweiterungsprozess (Elicin 2011: 109). Die Entwicklung des türkischen Migrationsregimes vollzieht sich schließlich im engen Wechselspiel mit internationalen Migrationsprozessen und supranationalen Bemühungen zu deren Regulierung, was sich beispielsweise am Umgang mit der prekären rechtlichen und sozialen Situation von syrischen Geflüchteten in der Türkei ablesen lässt (Ataç et al. 2017; Genç et al. 2019).

2.1.2 Nation Building

Aus den Trümmern des Osmanischen Reiches nach dem Ende des Ersten Weltkriegs 1923 gegründet, hat die Türkei als Republik das Modell des französischen Laizismus als eigenen Modernisierungsansatz übernommen und dabei versucht, eine scharfe Trennung von Staat und Religion zur Staatsräson herzustellen. Mit einem zentralistischen Staatsaufbau folgte der Gründer Mustafa Kemal Atatürk westlichen Mustern, die

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sich in gesetzlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Reformen niederschlugen (Köker 1995: 58).

Die Frage, wer zur Nation gehört, war im Übergang vom multiethnischen Osmanischen Reich mit seinen Kolonien zu einem republikanischen Staatsmodell, das sich auf ein türkisches Kernterritorium beschränkte, insbesondere vor dem Hintergrund des Unabhängigkeitskriegs der türkischen Nationalbewegung von 1919 bis 1923 elementar und ist bis heute prägend:

> „*Bilmeli ki, milli benliğini bilmeyen milletler, başka milletlerin avıdır*[17]", Mustafa Kemal Atatürk (İnan 2010: 48).

Die Diskussion um den Charakter der Nation als *millet*[18] sollte alle im Staatsgebiet lebenden Muslime unterschiedlicher Ethnien zu einer türkischen Nation vereinen. Das Türkischsein diente somit als Klammer für die Bildung einer Nation (Esen 2014: 602). Entscheidend für ein Verständnis der Gesellschaft ist hier das Spannungsfeld zwischen den Konzepten Volk und Nation in der Türkei. Die Unabhängigkeit des Staates ist für das türkische Gründungsverständnis ebenso elementar wie die Staatsform als Republik nach französischem Modell, in der die Staatsgewalt von einer Nation ausgeht. Diese Nation aber bleibt ambivalent definiert. Bereits die Verhandlungen mit den Siegern des Ersten Weltkriegs um die territorialen Grenzen der Türkei in den 1920er Jahren machen dieses Verständnis deutlich: Die Sprache der Nation ist türkisch, deren Bevölkerung in einer Koexistenz mit anderen Bevölkerungsgruppen in einem Nationalstaat lebt (İnan 2010: 44). Ausdrücklich wurden kurdische, lasische, bosnische und tscherkessische Minderheiten in die türkische Nation einbezogen. Dies allerdings nicht als eigenständige Ethnien, sondern als Ideen (*fikir*) (İnan 2010: 46). Ethnische Minderheiten wurden unter die Nation subsumiert, weil ihnen eine gleiche Geschichte und Moral zugeschrieben wird (Zürchner 2005: 389).

Die Nation als eine Art Container, der Menschen mit vermeintlich einer gemeinsamen historischen, kulturellen, sprachlichen und ethnischen Identität umfasst, zeugt vom Modell des Nationalstaates in vielen westli-

17 Frei übersetzt: „Es sollte bekannt sein, dass Nationen, die ihre nationale Identität nicht kennen, Beute anderer Nationen sein werden".

18 Während der Begriff *millet* arabischen Ursprungs ist, steht der türkische Begriff *ulus* ebenfalls für die Nation und kennzeichnet ein historisches und territoriales Konzept aus der vorislamischen Zeit (İnan 2016: 18).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

chen Ländern der damaligen Zeit (Jahn 2013: 43). Gleichzeitig bedeutete der Nationalstaat ein Bruch mit feudalen Clanstrukturen sowie religiösen Einengungen und versicherte allen Staatsangehörigen formal Bürgerrechte (Esen 2014: 601). Als eine radikale Abkehr vom absolutistischen Anspruch des Osmanischen Reiches wurden demokratische Prinzipien eingeführt (Karakas 2014: 358). Allerdings bleibt festzuhalten, dass der neue Staat die türkische Staatsbürgerschaft zwar unabhängig von ethnischen Zugehörigkeiten zuerkannte, doch dies mit einem Bekenntnis zu einer türkischen Identität verknüpfte (Esen 2014: 603). Damit schloss die Nation alle ethnischen und religiösen Minderheiten aus, die ebenjenes Bekenntnis nicht ausbilden wollten bzw. konnten. Das ging so weit, dass beispielsweise wie bei Kurdinnen und Kurden ihre Sprache verboten und ihre kulturelle Existenz verleugnet wurde (Can 2019: 6).

Der Vertrag von Lausanne im Jahr 1923 garantierte lediglich christlichen (armenischen, griechischen, aber nicht assyrischen) und jüdischen Bevölkerungsgruppen rechtlichen Minderheitenschutz (Gieler/Henrich 2010: 94). Armenierinnen und Armenier, die den Genozid *Aghet* durch die sogenannten Jungtürken 1915/1916 überlebt hatten, verließen größtenteils das türkische Staatsgebiet (Dabag/Platt 1998: 18). In den 1950er Jahren lösten Falschmeldungen gegenüber Istanbuler Griechinnen und Griechen Pogrome aus, die zu einer Abwanderung nach Griechenland führten. In den 1990er Jahren wiederum sind viele jüdische Menschen nach Israel ausgewandert (Wehling 2002: 32). In der Rückschau konnte der Nationalstaat das Versprechen Atatürks, die ethnischen und religiösen Minderheiten in der türkischen Nation zu schützen, nicht einhalten (Zürcher 1998: 170).

Die Ambivalenz im Migrationsregime wird bereits an dieser Stelle erkennbar: Während das *nation building* auf den Säulen des Säkularismus aufgebaut wurde, definierte der Vertrag von Lausanne mit wenigen Ausnahmen alle Nichtmuslime als ethnische Minderheiten. Muslime, die aus den ehemaligen osmanischen Kolonialgebieten in das neue türkische Staatsgebiet umgesiedelt wurden, wurden dagegen automatisch ‚türkisch'. Gleichzeitig wurden christliche Griechinnen und Griechen vom türkischen Festland nach Griechenland umgesiedelt, das türkische Minderheiten wiederum bis heute als Muslime führt und nicht ethnisch klassifiziert (Zürchner 2011).

Mit der Ausweisung der nichtmuslimischen Minderheiten ging eine Besiedlungspolitik für die muslimischen und türkischen Gruppen aus den ehemaligen Kolonialgebieten des Osmanischen Reiches einher, die gleich-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zeitig Marginalisierte ausklammerte. Das sogenannte Umsiedlungsgesetz *İskân* mit der Nummer 885 schloss 1926 im zweiten Artikel, der die Bedingungen für Einwandernde aus dem Ausland regelte, diejenigen aus, die nicht zur türkischen Kultur gehören, „wie Anarchisten, Spione, Zigeuner und aus der Nation Ausgeschlossene" (İnan 2016: 16). Dieses Gesetz galt bis 1934 als die gesetzliche Regelung für die Umsiedlung von Menschen, die im neuen Staat aufgenommen und innerhalb der Staatsgrenzen umgesiedelt wurden (Baklacioglu 2017: 15).

Zehn Jahre nach der Republikgründung ermöglichte 1934 die Reformierung des *İskân*-Gesetzes mit der Nummer 2510 Personen Zugang zum Staatsgebiet, die türkischer Herkunft oder muslimischen Glaubens waren und sich zur türkischen Nation bekannten (Baklacioglu 2017: 11). So ermöglichte das Gesetz allen Menschen aus den ehemaligen Territorien des Osmanischen Reiches als sogenannte *muhacir* (Umsiedelnde) in das türkische Staatsgebiet umzusiedeln, wenn sie sich der türkischen Nation zugehörig fühlten. Die *muhacir* mussten allerdings mit der Zuweisung eines Wohnortes in der Türkei einverstanden sein (Aktepe et al. 2017: 142).

Bedingt durch die Politik der Wohnortzuweisung ließen die beträchtlichen Umsiedlungen der Zwischenkriegszeit ganze Städte entstehen, die mehrheitlich von Gruppen aus bestimmten Herkunftsgebieten bewohnt wurden (Akgündüz 1998: 99). Damit setzte sich in größerem Maßstab eine Bewegung fort, die schon im 19. Jahrhundert mit der Unabhängigkeit erster osmanischer Kolonien ihren Anfang genommen hatte – nun als Migration in einen als Republik verfassten Nationalstaat: Die turkstämmige bzw. muslimische Bevölkerung von Territorien, die dem Staatsgebiet verloren gingen, suchten Zuflucht im *anavatan* (Mutterland) (İçduygu/Aksel 2013: 169).

Die historische Erfahrung von Besiedlung, Umsiedlung und Vertreibung ist daher im kollektiven Gedächtnis der türkischen Gesellschaft und insbesondere in vielen Städten, die sich im Zusammenhang mit den Rückwanderungsprogrammen radikal transformierten, tief eingeschrieben. Mit Blick auf türkische Kommunen ist diese Prägung durch Zuwanderung nach dem Zerfall des Osmanischen Reiches, die sich vor allem zwischen 1923 und 1950 entfaltete und eine massive Zuwanderung aus Griechenland, Bulgarien, Jugoslawien und Rumänien umfasste, von Bedeutung (İçduygu/Aksel 2013: 171). Später wurden Prozesse der Binnenmigration prägend, bevor ab den 1960er Jahren Auswanderung in der sogenannten Gastarbeiterära zu einem wichtigen Phänomen wurde (Levine 1973: 5).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Nach dem disruptiven Bruch mit der osmanischen Tradition wurde somit einerseits die türkische Abstammung in den Vordergrund gestellt. Andererseits blieb die osmanische Idee prinzipieller Zugehörigkeitsoptionen für Muslime anderer Ethnien, ob sie sich zum Türkentum bekannten und damit zur Nation gerechnet wurden oder nicht, erhalten. Nichtmuslime, die nicht in die Nation aufgenommenen Minderheiten zugerechnet wurden, wurden indes als Fremde wahrgenommen (Bulut/Bimay 2020: 14).

Dadurch erklärt sich heute der Begriff ‚syrische Gäste' für die Geflüchteten aus Syrien, die muslimisch gelesen werden, aber als Araberinnen und Araber als nicht zur türkischen Nation zugehörig wahrgenommen werden. Ansetzen konnten solche Konzepte an der Vorstellung eines Gastes, die nicht mit westeuropäischen Konzepten eines Gaststatus deckungsgleich ist.

Im Sinne einer Assimilationspolitik ging mit der Konstruktion der Republik Türkei und ihrer Nation allerdings ein Ausblenden der individuellen Migrationserfahrungen einher, die sich mit der zunehmenden Nichtanerkennung unterschiedlicher Identitäten verband. Ein Mantel des Schweigens legte sich so über Erfahrungen von Vertreibung und Flucht – ebenjene Erfahrungen, die nicht nur ethnische Minderheiten, sondern auch breite Bevölkerungsschichten der Türkei betrafen. Die Zuwanderung aus den ehemaligen Kolonialgebieten bzw. der Bevölkerungsaustauch mit Griechenland fand ebenso wie die Auswanderung großer Bevölkerungsteile in der Arbeitsmigration nach dem Zweiten Weltkrieg im späteren politischen Diskurs kaum mehr Niederschlag (Zürchner 2011).

Hinter den Versuchen der Produktion einer einheitlichen türkischen Identität blieben Erfahrungen und Erinnerungen sowie auch die realen Konsequenzen von Migration und (Nicht-)Zugehörigkeit in der kollektiven Erinnerung verankert, was nicht nur gesellschaftlich, sondern auch mit Blick auf das institutionelle Gedächtnis von Institutionen gilt. Die Erfahrungen mit Migrations- und Asylpolitiken festigen sich auf diese Art und werden Teil von soziokulturellen Lern- und Erinnerungsprozessen über Generationen hinweg bis in die Gegenwart (Baklacioglu 2017: 11).

Dieser Zusammenhang lässt sich am Staatsnarrativ nachvollziehen, das bestimmte historische Migrationsbewegungen bis heute thematisiert, während die Migrationserfahrungen der eigenen Bürger:innen kaum adressiert werden: Zum einen handelt es sich um die Aufnahme von Jüdinnen und Juden aus Spanien 1492 und 1497 aus Portugal durch das Osmanische Reich. Deren Nachkommen sind in der Türkei noch im-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

mer mit ihrer Ladino-Sprache und Kultur als jüdische Gemeinschaften präsent. Zum anderen ist die Gewährung von Zuflucht für deutsche Jüdinnen und Juden ab 1933 in der jungen Republik Türkei ein immer wieder zitiertes Ereignis. Die vielfach hochqualifizierten Geflüchteten aus Deutschland hätten signifikante Beiträge zum Aufbau von Universitäten und Forschungseinrichtungen geleistet (Gieler/Henrich 2010: 91). Über diese beiden historischen Bezugspunkte hinaus stand aber offiziell der Umgang mit Migration lange Zeit nicht auf der politischen Agenda.

Über Jahrzehnte und bis zum Beginn der Aufnahme von Syrer:innen ab 2011 zog das Wanderungsgeschehen in der Türkei praktisch kein migrationspolitisches Handeln und keine gesetzlichen Regelungen mehr nach sich. Dieser Befund hilft, die Aufholbewegung nachzuvollziehen, die sich seither vollzieht und sich insbesondere an den Regelungen zum Status syrischer Geflüchteter ablesen lässt.

Unbestritten ging mit der Republikgründung auch die Stärkung der Rechte von Frauen einher. Der türkische Nationalstaat brachte Frauen das Wahlrecht, das Recht auf Ehescheidung und das Ende der Pflicht zur Verschleierung (Scheiterbauer 2014: 73). Elementarer Baustein der Republikgründung ist die Definition der Rolle der Frau im Staat als *Cumhuriyet Kadını* (Frau der Republik).[19] Nach der Einführung des schweizerischen Zivilrechts, das die Ehescheidung im Jahr 1926 ermöglichte, wird türkischen Frauen 1934 das Wahlrecht zuerkannt (Arat 1989: 29). Im Vergleich dazu, ermöglicht die Schweiz 1971 Frauen das Recht zu wählen, nachdem ein Männerreferendum dem zugestimmt hat (Raschke 2020: 489).

Während im Westen der Türkei die Frauen damit eine Befreiung von engen kulturellen Vorgaben erlebten, blieben Frauen im Osten des Landes davon großenteils unberührt (Wedel 2002: 135).[20] Denn ungeachtet der Einführung eines modernen Familienrechts und der Abschaffung der

19 Vor der Republikgründung gab es Ende des 19. Jahrhunderts Frauenbewegungen im Osmanischen Reich. Neben der Forderung nach Bildung und Wahlrecht führen osmanische Frauen eigene Zeitungen und Organisationen. 1917 verbietet das osmanische Familienrecht Polygamie und regelt das Scheidungsrecht neu (Keskin 2019: 2). In der *Tanzimat*-Periode werden Mädchenschulen, Ausbildungsstätten für Hebammen (1842) und Lehrerinnen (1876) sowie eine Universität (1915) gegründet (Kandiyoti 1991: 28). Diese Bewegungen wurden wie im Westen mehrheitlich aus wohlhabenden Frauen der Mittel- und Oberschicht gegründet (Marshall 2003: 257). Die osmanischen Feministinnen gaben auch eigene Zeitschriften wie *Kadınlar Dünya'sı* („Welt der Frauen") heraus (Schulz et al. 2014: 42).

20 Im Buch *Becoming Turkish* zeigen zwei Fotos aus der damaligen Zeit, wie die gleiche Frau einmal mit Schleier und nach der Abschaffung des Verhüllungszwangs ohne

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Scharia blieb das Geschlechterarrangement dort wesentlich von konventionellen Rollenleitbildern geprägt (Farrokhzad et al. 2011: 18). Als ein *state-sponsored feminism* erreichen somit die staatlichen Bemühungen der Gleichstellung bis in die Gegenwart hauptsächlich Frauen in den westlichen Metropolen (Kandiyoti 1991: 42). Aber letztlich wird der Zugang zu politischer und öffentlicher Teilhabe Frauen durch männliche Protektion gestattet, sodass ein ‚patriarchales Paradox' bis heute wirksam bleibt (Arat 1989: 118).

Bereits diese Ausführungen zur Staatsbildung verdeutlichen die Konstruktion einer spannungsreichen Identitätspolitik und den schwierigen Umgang mit ethnischer und geschlechtlicher Vielfalt. Unterfüttert wird dies mit einem aus den Erfahrungen des Ersten Weltkriegs und dem Kampf um die nationale Unabhängigkeit herrührenden tief verwurzelten Misstrauen gegenüber den Nachbarstaaten, das die politische Kultur der Türkei prägt (Yildiz 2016: 5). Souveränität über das Territorium und eine spezifische Definition von Nation sind wirkmächtige Eckpfeiler des türkischen Staatsverständnisses.

Zwei fundamentale Einschnitte sind für diesen Prozess nicht zu unterschätzen: (1) das Kappen der Religionsbindung durch den Bruch mit dem Sultanat und somit dem Kalifat 1924 als Voraussetzung für die Konstruktion eines laizistischen Staatswesens; (2) die Nichtanerkennung der Minderheiten (außer der christlichen und jüdischen Bevölkerung) im Versuch, eine türkische Identität zur Grundlage der Nationsbildung zu machen.

Diese beiden Brüche wirken als Cleavage-Strukturen bis in die Gegenwart weiter, was sich beispielsweise im Aufstieg der AKP als religiös motivierte politische Bewegung und im fortdauernden Konflikt um die Anerkennung der kurdischen Identität zeigt (Can 2019: 2). Für den türkischen Staat ist der Kampf gegen jede Form von Separatismus und alles, was als Gefährdung der nationalen Identität gilt, entscheidend (Gieler/Henrich 2010: 27). Dieser permanente Aushandlungsprozess geht mit politischer Instabilität einher, die geprägt ist von Putschversuchen und Autoritarismus, aber auch von der mit der EU-Perspektive verbundenen Hoffnung auf Demokratie und ökonomische Prosperität. Dieses komplexe und ambivalente politische Regime der Türkei wird im Folgenden erläutert.

Schleier mit kurzem Bob innerhalb kurzer Zeit optisch eine Transformation erlebt (Yılmaz 2013: 64).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

2.1.3 Politisches Regime

Im Kern ist das türkische Staatsverständnis zentralistisch. Entscheidungen werden, wie im politischen Vorläufersystem des Osmanischen Reiches, in der Türkei bis heute von ‚oben' getroffen. Die nachgeordneten Verwaltungseinheiten sind für die Ausführung der zentral getroffenen Entscheidungen zuständig (Lord 2012: 243). Umgesetzt werden die Beschlüsse dem unitaristischen Staatsprinzip folgend in den Regionen und den Gemeinden. Auf der Ebene der Kommune sind daher wenige Zuständigkeiten angesiedelt, über die vor Ort durch demokratische Gremien der Stadträte entschieden wird. Ermessens- und Handlungsspielräume von Stadtverwaltungen bleiben bei der Umsetzung von Anordnungen eher schwach ausgeprägt (Köker 1995: 62).

Sowohl in der Gesellschaft als auch im Verwaltungshandeln sind dabei patriarchalische Prägungen tief verwurzelt. Der Glaube an den starken Staat ist eng mit dem Wunsch nach starker männlicher Führung verknüpft (Wuthrich 2020: 29). Ein Ausdruck dieser patriarchalischen Kultur ist die Einführung des Präsidialsystems im Jahr 2017, das die Zentralisierung im politischen Regime noch weiter verstärkt hat (Aslan Akman / Akçalı 2017: 7). Durch die Zusammenlegung strategisch wichtiger Behörden im Zuständigkeitsbereich des Präsidenten hat sich sein Einfluss auf die Verwaltung vergrößert. Der Funktionswechsel Regierungschef zum Präsidenten als Staatsoberhaupt, d. h. ein Abweichen vom französischen und eine Nachbildung des US-amerikanischen Vorbilds, hat die politische und administrative Einflussnahme eines zentralen Akteurs deutlich gestärkt (Demir 2020: 169).

Typologisch kann die Türkei mit ihrem Präsidialsystem unter der AKP als ein schwach autoritäres System mit einem „kontrollierten Mehrparteienregime mit dominanter Partei" (Lauth 2015: 10) einsortiert werden. Der Wechsel des Regierungssystems der Türkei von einem parlamentarischen System zu einem Präsidialsystem vergrößerte die Macht des Regierungs- und Staatschefs, schwächte die parlamentarische Kontrolle und die Unabhängigkeit der Justiz (Eldem 2021: 121). Im türkischen Präsidialsystem sind weder für Gesetzesvorhaben noch für die Verabschiedung des Haushalts parlamentarische Mehrheiten nötig (Tokatlı 2019: 795).

Als Folge der Wahl von 2002 erlebt die Türkei nach der Regierungsübernahme durch die AKP ein beachtliches Wirtschaftswachstum, welches durch die starke Exportorientierung und Konfliktvermeidung in der Region erklärt wurde. Geschickt vermied die AKP es lange Zeit, religiöse

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Parolen in den Vordergrund zu rücken (Kirchner 2018: 554). Stattdessen konstruierte sie das Image einer konservativen Partei, die den EU-Beitritt der Türkei, das Wirtschaftswachstum und die Demokratie fördern will (Caliskan 2017: 104). Politisch legitimiert wird die Verknüpfung von wirtschaftspolitischen mit geopolitischen Interessen durch den Claim, dass die so erzeugte ökonomische Prosperität nun auch die ärmeren Bevölkerungsschichten in den Metropolen und im Osten des Landes erreicht (Karadag/Bank 2014: 255).[21]

Die AKP-Regierung verknüpft dabei strategisch Wirtschaftsinteressen mit Geopolitik und proklamiert ihre ‚Null-Probleme'-Doktrin gegenüber den Nachbarstaaten (Toygür et al.: 7). In dieses politische Narrativ wurde ab 2011 auch die Aufnahme von Geflüchteten aus Syrien eingefügt (Aksel/İçduygu 2018: 28). Das Handeln der türkischen Regierung während der sich entfaltenden Krise in der geopolitisch spannungsgeladenen Region des Nahen Ostens wurde so als ‚Ankara-Moment' gedeutet, mit dem der Türkei als Regionalmacht neue Bedeutung zugeschrieben wird (Bank/Karadag 2013: 287). Die Kehrseite dieser Außenpolitik ist der Ausbau der Beziehungen zu autokratischen Regimen in Russland, China oder Katar (Eldem 2021: 119).

Wichtig für ein Verständnis dieser Konstellation ist, dass die politische Landschaft der Türkei nicht dem klassischen Rechts-Links-Schema des Globalen Nordens entspricht (Gül/Kiriş 2019: 3). Die Gründungspartei der Republik, die CHP *Cumhuriyet Halk Partisi* („Republikanische Volkspartei"), wird als sozialdemokratisch und gleichzeitig etatistisch und staatstreu eingestuft. Ihre politische Identität wird geprägt durch die Trennung von Staat und Religion und eine enge Beziehung zum Militär, dem in ihrer Lesart die Aufgabe zukommt, die säkularen Grundsätze der Republik im Sinne des Staatsgründers Atatürk zu schützen (Doğramacı et al. 2016: 56). Gleichzeitig steht die CHP der Aufnahme von Geflüchteten eher kritisch gegenüber, lehnt die Flüchtlingspolitik der AKP-Regierung ab und beklagt die ‚Arabisierung des Landes' durch die Zuwanderung von Syrerinnen und Syrern (Wuthrich 2015: 257).

Im Gründungsmythos der AKP ist als ideologische Grundposition markiert, dass mit der Partei „das Volk gegen die kemalistischen, westlich-

21 Das Ende der AKP-Finanzpolitik wurde 2014 prognostiziert, da sich das türkische Modell „durch eine hohe Krisenanfälligkeit, sukzessive Privatisierung aller Produktions- und Dienstleistungssektoren, beschleunigte Kommodifizierung von Gemeingütern, zunehmende Privatverschuldung und eine in hohem Maße fragmentierte Beschäftigungsstruktur aus[zeichnet]" (Babacan 2014: 244).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

liberalen Eliten kämpft" (Yanaşmayan et al. 2019: 40). Im Zuge des Syrienkriegs wurde diese Haltung mit Anrufungen der muslimischen Glaubensgemeinschaft (*umma*) vermischt. Als eine Reaktion auf die wachsende Islamophobie des Westens nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 sowie Momenten des ‚Arabischen Frühlings' 2010 koppelte die türkische Regierung die *umma* mit Versatzstücken aus osmanischen Traditionen: Dabei sollte die Türkei als eine zentrale Größe in der muslimischen Gemeinschaft gelesen werden, welche die ‚syrischen Geschwister' aufnimmt (Aksel/İçduygu 2018: 28).

Weitere Schlagwörter in diesem Zusammenhang sind *soydaş*, ein Begriff für Stammesgenosse, sowie *ahilik*, eine Bezeichnung für das Gildesystem im Osmanischen Reich. *Soydaş* adressiert eine vermeintliche Blutsbrüderschaft, wie sie zum Beispiel zwischen Menschen aus Gagausien und der Türkei angenommen wird. Gaugasien ist eine autonome Region in der Republik Moldau, die von einem Turkvolk bewohnt wird (TBB 9–2018: 6). Das Konzept der *ahilik* wird verwendet, um auf der Basis einer vermeintlichen Bruderschaft, die auf das 13. und 14. Jahrhundert zurückgeführt wird, die Aufnahme der syrischen Geflüchteten zu rechtfertigen.

Die AKP stützt sich bei ihren so gerechtfertigten außenpolitischen Entscheidungen auf eine Stärkung der Regionalpolitik (Islam 2013: 203). Narrativ schließt sie an Konzepte an, die an Abstammung, Kultur, historisch-religiösen Verbindungen oder osmanischen Traditionen ansetzen. Zugleich nutzt die AKP ihren Zugriff auf Kommunalverwaltungen bei der Umsetzung solcher Politiken auch jenseits der türkischen Staatsgrenzen. So werden durch den Städtebund *Türkiye Belediyeler Birliği* (TBB) Kommunalverwaltungen in Palästina unterstützt. Im Jemen und in Tunesien finden Ausbildungsprogramme für Verwaltungsmitarbeitende statt. Gleichzeitig wird auf Verbandsebene die Kooperation mit Pariastaaten wie Somalia und dem Sudan, die sich nicht an internationale Abkommen halten und massive gewaltinduzierte Migration zu verantworten haben, gefördert (TBB 9–2018: 13).

Der Städteverband TBB spielt allerdings auch eine zentrale Rolle bei internationalen und europäischen Netzwerken, verfolgt und vermittelt Kommunen Förderprogramme der EU. Während die AKP die Beitrittsverhandlungen mit der EU innenpolitisch für die Festigung des eigenen Machtanspruchs genutzt hat, wurde die Frage, ob sie zu Europa gehört oder nicht, stets uneindeutig beantwortet. Art und Grad der Anbindung der Türkei, die schließlich die älteste Beitrittskandidatin der EU ist, bleibt

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

seit den 1960er Jahren stets abhängig von den Wechselfällen globalpolitischer Diskurse. Während des Ost-West-Konflikts schien es politisch opportun, die Türkei geografisch zu Europa zu zählen. Seit dem Ende des ‚Kalten Krieges' wird ihre Zugehörigkeit zunehmend ambivalent gesehen (Lönnendonker 2019: 195). Bei der Vorbereitung der konkreten Beitrittsverhandlungen im Jahr 1999 galt die befürchtete ‚Armutswanderung nach Europa' im Falle eines Beitritts als größte Gefahr (Escobar et al. 2006: 718). Die offizielle Aufnahme der Beitrittsverhandlungen im Jahr 2005 wurde gerahmt von Diskussionen um die Rolle des Islams für Europa (Fröhlich 2014: 309).[22]

Entscheidend für das Scheitern des Beitrittsprozesses war jedoch die Erosion demokratischer Verhältnisse in der Türkei, die dazu beigetragen hat, dass eine ernst zu nehmende Perspektive für die Aufnahme der Türkei in die Europäische Union inzwischen in weite Entfernung gerückt ist (Toygür et al.: 3). Auch diese Rahmenbedingung hat sich auf die Entwicklung der Flüchtlingspolitik der Türkei ausgewirkt.

Das politische Regime in der Türkei ist inzwischen unter der Regierungspartei AKP geprägt von Selbsterhalt und Autokratie (Üstüner / Yavuz 2019: 1). Demokratische Willensbildung und entsprechende Regierungsbildungen sind ebenso in den Hintergrund getreten wie die Existenz eines Rechtsstaates, der auch die Reche der politischen Opposition schützt (Campagna 2018: 352). Insbesondere nach dem vereitelten Putsch von 2016 kam es zu einer weiteren Verstärkung des autoritären Politikstils (Bölükbaşı/Ertugal 2019: 371).

Insgesamt ist festzuhalten, dass sich die Demokratie in der Republik Türkei seit dem Regierungsantritt der AKP in einer zunehmend schwierigen Lage befindet. Ungeachtet des zeitweilig starken Wirtschaftswachstums – das beachtliche sozialpolitische Errungenschaften für breite Schichten der Bevölkerung geschaffen hat – hat die AKP ein autoritäres Regime erzeugt, das sich durch Belohnung der Unterstützenden und Bestrafung der Gegner stabilisiert. Neoliberale Politiken sind dabei geradezu zum Werkzeug des politischen, ökonomischen und damit gesellschaftlichen Umbaus geworden (Esen / Gumuscu 2018: 350).

22 Womit die Gründer des sogenannten Islamischen Staates genau ihr Ziel erreicht haben: einen Keil zwischen der muslimischen und der Mehrheitsgesellschaft in den westlichen Staat zu treiben, um das Zusammenleben zu erschweren (Schneiders 2012, 2009).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Nach der Analyse des politischen Regimes der Türkei wirft der nächste Abschnitt einen Blick auf das türkische Migrations- und Asylregime, das in seiner Historizität und Aktualität mehrdimensional ist.

2.2 Migrationsregime

Das türkische Migrationsregime ist ein vielschichtiges Geflecht unterschiedlicher Akteure, Institutionen, Beziehungen, Normen und Praktiken, dessen Entwicklung vor allem in den vergangenen 10 bis 15 Jahren beträchtlich an Dynamik gewonnen hat (Üstübici 2019: 6).

Vereinfacht dargestellt hat sich das Migrationsregime in der Türkei von den 1960er Jahren bis zum Beginn der Zuwanderung aus Syrien entlang von vier Wanderungsformen bzw. -phänomenen herausgebildet und wiederum auf diese regulierend eingewirkt (Bulut 2015: 41):

a) **Binnenmigration** als ‚Landflucht' in die Städte,
b) Ab- bzw. **Auswanderung nach Europa** ab den 1960er Jahren in der sogenannten Gastarbeiterära und ihre Folgemigrationen,
c) **Transmigration** in Richtung Westen von Geflüchteten sowie ökonomisch motivierten Zugewanderten,
d) **internationale Migration** mit Türkei als Zielland.

a) **Binnenmigration** ist ein wesentlicher Faktor für die Verstädterung und Entleerung der Dörfer in der Türkei. Auf der Suche nach besseren Lebensbedingungen ist Binnenmigration nicht problematisch, wenn am Zielort soziale und rechtliche Gegebenheiten vorliegen und der so lokal ausgelöste Bevölkerungszuwachs bewältigt werden kann. Ein zweiter Faktor, der oft vernachlässigt wird, ist der Bevölkerungsrückgang in Regionen, aus denen starke Abwanderung erfolgt. Problematisch ist Binnenmigration, wenn in den Regionen eines Staates unterschiedliche Bedingungen herrschen:

> „Das Auftreten von ernsthaften Konflikten über Binnenmigrationen indiziert [.] eher ernsthafte Krisen eines Nationalstaates und Prozesse der politischen Erosion" (Bommes 2011: 19).

Im türkischen Kontext ist mit internen Wanderungsbewegungen die Verstärkung von sozialer Ungleichheit und prekären Lebensverhältnissen in den Städten einhergegangen, die zu einer Ausbreitung von Armutsphänomenen geführt hat. Nur einem relativ kleinen Teil der Zuwandernden ist

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der soziale Aufstieg in den Ankunftsregionen gelungen. Ursächlich für die starke Land-Stadt-Wanderung in der Türkei war das Ineinandergreifen von Bevölkerungswachstum, Mechanisierung der Landwirtschaft durch den Einsatz von Traktoren sowie eine einsetzende Konkurrenz um Ackerfläche (Tekeli 1978: 149).

Auf der Suche nach besseren Lebensbedingungen trieb diese Binnenmigrant:innen der Wunsch, ausreichend Geld zu verdienen, in die Metropolen, um später in ihr Dorf zurückzukehren, wo sie oft noch Land besaßen (Levine 1973: 3). Während es in den 1950er bis in die 1970er Jahre viele Menschen aus den Dörfern in die Städte zog, migrierten ab den 1980er bis in die 1990er Jahre die Menschen aus den Städten im Inland wiederum in die westlich gelegenen Metropolen Istanbul, Ankara und Izmir F (Sağlam 2006: 39). Die Mehrheit der Binnenmigrant:innen siedelte sich in schnell wachsenden und außerhalb der Bauordnungen und Stadtplanungen errichteten Stadtvierteln an, die auch als *gecekondu* („über Nacht gebaute") bezeichnet wurden. Diese ausgeprägte Armutsmigration in die Städte blieb städtebaulich und sozioökonomisch prekär (Tekeli/Erder 1978). Hinzu kam in den 1990er Jahren aufgrund der militärischen Auseinandersetzungen die Flucht vieler kurdischer Familien in den Westen des Landes (İlkkaracan/İlkkaracan 1998: 16). In den westlichen Städten lebten die kurdischen Binnenmigrant:innen lange Zeit ebenfalls unter unsicheren Wohn- und Arbeitsverhältnissen und waren alltäglicher Diskriminierung ausgesetzt (Ahi 2001: 238).

Anfang der 2000er Jahre wurden die *gecekondu* legalisiert und entwickelten sich zu neuen Stadtvierteln, die sich langsam konsolidieren und von den Stadtverwaltungen in ihre Planungs- und Entwicklungsprozesse aufgenommen werden (Wollmann 2016: 199). Ein gutes Beispiel ist der Stadtteil Sultanbeyli in Istanbul, der von Binnenmigrant:innen aus den östlichen Schwarzmeerregionen gegründet wurde und in Bezug auf die Aufnahme von syrischen Geflüchteten nun eine ausgesprochen inklusive Migrationsarbeit aufgebaut hat.

b) **Auswanderung nach Europa**: Das Anwachsen der Binnenmigration in die Städte hat im Zuge der Anwerbeabkommen europäischer Staaten mit der Türkei die Migration ins Ausland verstärkt (Penninx 1982: 804). Nachdem 1961 zunächst ein sogenanntes Anwerbeabkommen mit Westdeutschland abgeschlossen wurde, dem in den folgenden Jahren weitere Verträge mit westeuropäischen Industriestaaten folgten, begann eine wachsend starke Migration nach Europa, die zunächst temporär gedacht und angelegt war, vielfach jedoch zu einer dauerhaften

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Auswanderung wurde. Die Türkei wurde so über mehrere Jahrzehnte ein Auswanderungsland. Die wichtigsten Zielländer dieser Wanderungsbewegung waren Deutschland, Frankreich, Belgien und die Niederlande (Cağlar 2013: 400).

c) **Türkei als Transitroute**: Gleichzeitig entwickelte sich die Türkei bereits seit den 1970er Jahren zu einem Transitland für Geflüchtete aus Afghanistan, in den 1980er Jahren aus dem Iran und seit den 1990er Jahren für Menschen aus afrikanischen Ländern (Baklacioglu 2017: 12). Daher war die Türkei lange vor dem Kriegsausbruch in Syrien 2011 bereits mit den Folgen von Fluchtmigration konfrontiert, dies aber als ein Transitland (Wissink et al. 2013: 1088). Aus diesem Grund sind auch bereits vor 2011 sogenannte Pushbacks von Geflüchteten an der Grenze zu Europa bekannt und dokumentiert (Human Rights Watch 2008). Die in der aktuellen Situation aufflammenden gegenseitigen Schuldzuweisungen zwischen Griechenland und der Türkei sind insofern auch ein älteres Phänomen, das für einen latenten Konflikt um Migration steht (Gammeltoft-Hansen 2013: 211).

d) **Türkei als Zufluchtsland**: Eine Zäsur im Wanderungsmuster sowie auch in der politischen Wahrnehmung ist mit der Gewaltmigration aus Syrien ab 2011 eingetreten, die im Westen erst um Jahre verzögert durch die europäische Flüchtlingskrise im Jahr 2015 relevant wurde (Aksel/İçduygu 2018: 29). In der Anfangsphase der Flucht aus Syrien wurde die Aufnahme von Menschen in der Türkei sowohl in der Praxis als auch in der Forschung als ein humanitärer Akt dargestellt, der auf eine akute und temporäre Krise reagiert. Ein langfristiger Verbleib der Geflüchteten und gar deren Inklusion in die türkische Gesellschaft schien nicht wahrscheinlich (Üstübici 2019: 4). Dieses humanitäre Framing betraf zunächst selektiv die Gruppe der syrischen Geflüchteten. Eine grundlegende Veränderung des Migrationsregimes oder auch der Migration Governance trat erst verzögert ein (Korkut 2016: 9). Während die Türkei sich in dieser Phase innenpolitisch mit der Zuwanderung von ausländischen Staatsangehörigen kaum auseinandersetzt hat und strukturelle Anpassungen auf politischer, normativer oder administrativer Ebene kaum zu beobachten waren, entwickelte sie auch weder auf nationaler noch kommunaler Ebene gesellschaftspolitische Programme der Inklusion (Lowndes/Polat 2020: 7).

Zu wesentlichen Voraussetzungen der folgenden empirischen Untersuchung zählt daher eine Analyse des Prozesses, in dem sich nach 2011 das aktuelle Migrations- und Asylregime in seinem nationalen und internationalen Kontext gebildet hat. Dabei ist von Bedeutung, unter welchen Bedingungen die Türkei als souveräner Nationalstaat bereit war, sich in

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

das internationale Fluchtregime zu integrieren und in welche Gesetze, Strukturen und Praktiken dies in der Türkei übersetzt wurde. Eine zentrale Folge dieses Prozesses ist der Aufbau einer eigenen Behörde zur Migrationssteuerung im Inland, die im folgenden Abschnitt ausführlicher dargestellt wird.

2.2.1 Ausländische Staatsangehörige und die Feminisierung der Migration

Daten des türkischen Statistikamtes, die auf der Basis der Einwohnermeldedaten erhoben wurden, zeigen Ende 2021, dass insgesamt 1.792.036 nichttürkische Staatsangehörige (ohne Asyl- und temporären Schutzstatus) in der Türkei lebten.[23] Die meisten Ausländerinnen und Ausländer wohnten in Istanbul (740.954), Ankara (179.264) und Antalya (136.946). Der Anteil von Einwohnenden ohne türkische Staatsangehörigkeit liegt mit 2 % der Gesamtbevölkerung von 84.680.273 Personen im internationalen Vergleich niedrig (TUIK – Türkiye İstatistik Kurumu 2022).

Zu dieser ausländischen Bevölkerung werden alle Personen gezählt, die am Stichtag im Besitz einer Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis sind, eine gültige Adresse nachweisen können und entsprechende Ausweisdokumente vorweisen können. Syrische Staatsangehörige unter temporärem Schutz sowie Menschen mit Visa von weniger als 3 Monaten Gültigkeitsdauer werden nicht zu dieser Gruppe gezählt (TUIK – Türkiye İstatistik Kurumu 2022). Darüber hinaus wird allerdings vielfach davon ausgegangen, dass eine schwer zu beziffernde Anzahl von Menschen, die nicht in die Gruppe der syrischen Geflüchteten fallen, aus unterschiedlichen Gründen nicht registriert sind und damit illegalisiert in den Metropolen der Türkei leben.

Abbildung 3 zeigt die wichtigsten Herkunftsländer der ausländischen Bevölkerung in der Türkei. Menschen unter temporärem Schutz sind dabei nicht aufgeführt (TUIK – Türkiye İstatistik Kurumu 2022).

Nach den offiziellen Zahlen des türkischen Statistikamtes waren Ende 2021 die größten ausländischen Gruppen in der Bevölkerung Menschen aus dem Irak (322.015), Afghanistan (183.567) und dem Iran (128.883).

23 Die Einführung der zentralen Melde- und Adressdatenbank ADNKS (*Adrese dayalı nüfus kayıt sistemi*) löste 2007 die Ermittlung der Bevölkerungszahlen auf der Basis eines Zensus ab (Türkiye İstatistik Kurumu / Turkish Statistical Institute 2012: 3).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

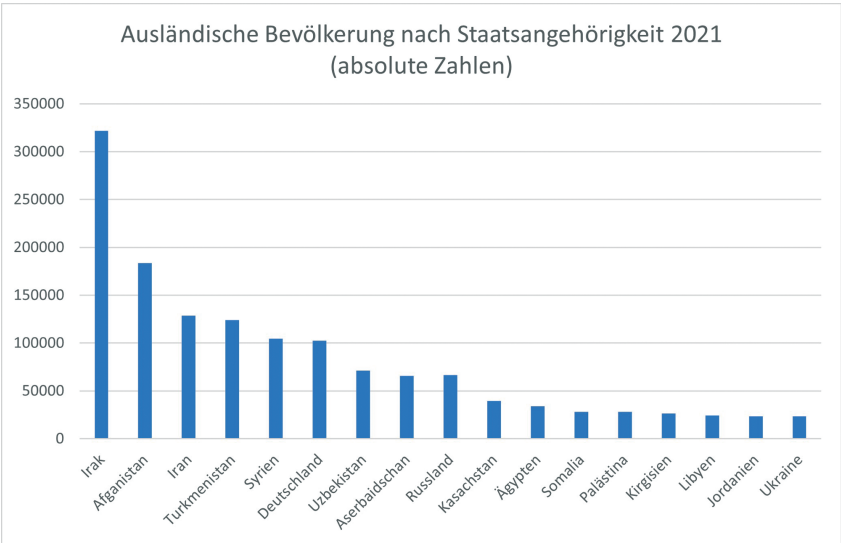


Abbildung 3: Ausländische Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit 2021

Personen aus Turkmenistan (123.965), Usbekistan (71.145), Aserbaidschan (68.562) und Kasachstan (39.454), den sogenannten Turkstaaten mit traditionell engen kulturellen und sprachlichen Verbindungen zur Türkei, stellen ebenfalls größere Kontingente.

Bei der Mehrheit der Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft liegt die Vermutung nahe, dass es sich um ehemalige türkische Staatsangehörige bzw. Nachkommen von türkischen Auswandernden handelt, die mit deutschem Pass in der Türkei leben. Syrer:innen, die nicht unter temporären Schutz fallen, bilden die fünftgrößte Gruppe.

Das türkische Migrationsregime manifestiert sich auf drei Ebenen:

a) Die türkische Migrationspolitik verweigert bestimmten Gruppen das Recht auf Asyl: Menschen aus Afghanistan, Irak und Iran, die um Asyl ersuchen, haben in der Türkei weder einen Rechtsanspruch noch wird ihnen ein Asylstatus nach internationalem Recht gewährt.
b) Transnationale Migrationsbeziehungen als Ergebnis zurückliegender Wanderungsprozesse manifestieren sich zwischen Deutschland und der Türkei.[24]

24 Sowohl für die ‚Auslandtürken' (*Yurtdışı Türkleri)* als auch für die ‚verwandten Gemeinschaften' (*Akraba Toplulukları*) gibt es im Ministerium für Kultur und Touris-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Tabelle 1: Frauen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in der Türkei 2021

	Gesamt	Männer	Frauen	Frauenanteil (%)
Gesamt	1.792.036	890.857	901.179	50,29 %
Usbekistan	71.145	23.085	48.060	67,55 %
Kirgistan	26.541	7.101	19.440	73,25 %
Ukraine	23.377	5.225	18.152	77,65 %
Marokko	20.520	5.079	15.441	75,25 %
Georgien	19.276	3.864	15.412	79,95 %
Indonesien	10.219	3.115	7.104	69,52 %
Moldawien	7.546	1.414	6.132	81,26 %
Philippinen	4.006	461	3.545	88,49 %
Belarus	3.873	859	3.014	77,82 %
Thailand	2.467	467	2.000	81,07 %
Uganda	2.464	791	1.673	67,90 %
Rumänien	2.116	592	1.524	72,02 %
Armenien	1.695	361	1.334	78,70 %
Polen	1.263	382	881	69,75 %
Litauen	624	128	496	79,49 %
Lettland	351	80	271	77,21 %
Slowakei	277	75	202	72,92 %
Estland	217	61	156	71,89 %
Dom. Rep.	193	52	141	73,06 %
Vietnam	137	40	97	70,80 %

c) Die Idee der türkischen Nation als kulturelle Einheit bestimmt die Migrationsbeziehungen zu den Turkstaaten, die nach dem Zerfall der Sowjetunion als Nationalstaaten entstanden sind.

Ein Blick auf die Geschlechterverteilung unter den ausländischen Staatsangehörigen in der Türkei in Tabelle 1 zeigt eine weitere Auffällig-

mus eine eigene Abteilung *Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı* (YTB), Förderprogramme und Stipendien, www.ytb.gov.tr.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

keit: Während Frauen in der Gesamtauswertung anteilsmäßig mit 50 % vertreten sind, was einer Normalverteilung entspricht, sind Frauen in der Migration aus bestimmten Herkunftsländern stark überrepräsentiert (TUIK – Türkiye İstatistik Kurumu 2022).

Unter den größeren Gruppen betrifft diese Auffälligkeit in den Daten aus dem Jahr 2021 Usbekistan (67,5 %), Kirgisien (73,2 %), Ukraine (77,6 %), Marokko (75,2 %), Georgien (79,9 %) und Indonesien (69,5 %). Auch wenn die absoluten Zahlen nicht hoch sind, verdeutlicht der hohe Frauenanteil von 70 bis 90 % bei osteuropäischen Ländern wie Moldawien, Litauen, Belarus oder der Ukraine sowie bei asiatischen Herkunftsländern wie Philippinen, Thailand, Georgien und Armenien eine Feminisierung von Migrationsbewegungen. Diese Tendenz wird in der Forschung mit der Beschäftigung von Frauen in prekären und häufig informellen Arbeitsfeldern erklärt, etwa in türkischen Privathaushalten oder in der Pflege- und Reproduktionsarbeit (Çiğdem 2015: 53).

Als Care-Ökonomie werden alle bezahlten und unbezahlten Tätigkeiten in privaten oder öffentlichen Einrichtungen zur Versorgung von Menschen verstanden (Bauhardt 2018: 4). Diese Arbeit ist weltweit nicht nur feminisiert, sondern wird auch überproportional von Frauen mit Migrationshintergrund mit niedrigen formalen Bildungsabschlüssen geleistet, die zu diesem Zweck in eine Gesellschaft zuwandern. So verhält es sich auch in der Türkei, denn türkischen Frauen obliegt in der Regel nicht nur die Reproduktionsarbeit, sondern auch die Pflege von älteren Angehörigen (Kalaycıoğlu et al. 2016: 32). Pflegebedürftige (Schwieger-)Eltern in ein Pflegeheim zu geben, ist kulturell weder akzeptiert noch gibt es dafür ausreichende Einrichtungen (Toksöz 2014: 21). Die Versorgung von Kindern, Älteren und Menschen mit Behinderung verläuft in türkischen Haushalten der Mittelschicht durch die Inanspruchnahme von Dienstleistungen zu großen Teilen informell. Während diese Tätigkeit in den westlichen Metropolen wie Istanbul, Izmir und Ankara traditionell von Binnenmigrantinnen aus dem Osten des Landes übernommen wurde, werden in den letzten 20 Jahren vermehrt Frauen aus den oben genannten Ländern über (inoffizielle) Agenturen zu diesem Zweck vermittelt (Yılmaz/Özaydın 2020: 87).

Hier greifen Migrationsregime und Genderregime ineinander, indem neokolonialistische Ansätze mit rassistischen sowie geschlechtlichen Zuschreibungen die rechtlichen und sozialen Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt mitbestimmen (Schwenken 2018: 214).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Insbesondere Frauen aus den Turkstaaten kompensieren mit ihrer Arbeit das Fehlen einer wohlfahrtsstaatlichen Infrastruktur in der Türkei (Gökbayrak 2009: 21). Diese sowohl physisch als auch psychisch anspruchsvollen Pflegetätigkeiten sind selten sozialversicherungspflichtig in regulären Arbeitsverhältnissen organisiert (Kalaycıoğlu et al. 2016: 22). Die informellen Pflegekräfte wohnen im Haushalt des zu Pflegenden und arbeiten häufig mehr als 17 Stunden am Tag, sind nicht krankenversichert und verdienten 2019 umgerechnet durchschnittlich circa 500 $ im Monat (Yılmaz/Özaydın 2020: 60).

Die Frauen sind nicht nur in der Pflege von Älteren und Menschen mit Behinderung, sondern auch als Haushalts- und Reinigungskräfte sowie als Nanny tätig. Typisch für die Art der Tätigkeit ist, dass die Frauen der Willkür ihrer Arbeitgebenden ausgeliefert sind (Gökbayrak 2009: 20). Während in Istanbul vor allem Frauen aus Armenien, Aserbaidschan, Kirgisien und Moldawien arbeiten, sind in Ankara mehrheitlich Frauen aus Georgien und Turkmenistan tätig, die durch private Netzwerke miteinander verbunden sind (Çiğdem 2015: 53). Es gibt keine offiziellen Daten zur Beschäftigungsstruktur, aber ethnografische Studien belegen, dass diese Frauen oft verwitwet oder geschieden sind. Sie senden an ihre Kinder oder Eltern in den Herkunftsländern Geld und bleiben zwischen 2 und bis zu 11 Jahre in der Türkei (Kalaycıoğlu et al. 2016: 23).

Markant ist die Situation der Frauen aus Moldawien, die bereits seit Anfang der 2000er Jahre als Angehörige einer turksprachigen Minderheit aus der autonomen Region Gagausien in Istanbuler Haushalten arbeiten. Aufgrund ihrer vermeintlichen ethnischen Verwandtschaft, der sprachlichen Nähe und ihres europäischen Aussehens sind sie als Arbeitskräfte gefragter als Binnenmigrantinnen aus dem Südosten der Türkei (Keough 2003: 74). Gleichzeitig sind gagausische Frauen nicht selten Opfer von Gewalt und Zwangsprostitution (Keough 2016: 209).[25] So wie viele osteuropäische Frauen, die seit den 1990er Jahren insbesondere an der Schwarzmeerküste in der Prostitution arbeiten, werden auch sie in der türkischen Gesellschaft oft abfällig als „Natasha" bezeichnet (Gülçür/İlkkaracan 2002: 414). Auch wenn die osteuropäischen Frauen nicht als Sexarbeiterinnen arbeiten – was unter bestimmten Bedingungen in der

25 Für die türkische Gesellschaft sind dies keine neuen Themen, da die türkische Frauenbewegung seit Jahrzehnten versucht, Gewalt gegen Frauen, Prostitution sowie Sexismus aus der Tabuzone zu holen und das Private politisch zu machen (Wedel 2002: 139).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Türkei im Bordell erlaubt ist –, werden sie von konservativen Gruppen mit dieser negativen Etikettierung versehen (Constable 2009: 53).

In der Schwarzmeerstadt Trabzon organisierten sich in den 1990er Jahren zum Beispiel Anhängerinnen der islamischen *Refah*-Partei, der Vorgängerpartei der AKP, und initiierten politische Aktionen gegen Prostitution, die signifikant dazu beitrugen, dass die Partei die Kommunalwahlen gewann. Ziel dieser Aktionen waren entsprechend stigmatisierte Migrantinnen (Arat 2005: 86). Stigmatisiert wird dabei ausschließlich die Frau und nicht der Mann, der ihre Leistungen in Anspruch nimmt. Bei Prostitution außerhalb eines Bordells wird nur die Frau bestraft, nicht der Freier (Gülçür/İlkkaracan 2002: 417). Frauenrechtlerinnen berichten davon, dass in solchen Fällen Gründe für eine Abschiebung vorgeschoben werden, etwa eine Erkrankung, die aufgrund des Passgesetzes von 1950 eine Abschiebung rechtfertigt (Coşkun 2015: 105). Vor dem Hintergrund ihrer rechtlich unsicheren Lage, prekärer Lebensverhältnisse und ihrer Stigmatisierung sind auch sexualisierte und gewalttätige Übergriffe durch Ordnungs- und Polizeikräfte nicht selten (Çoşkun 2014: 197).

Nach dem Ende der Sowjetunion und vor dem EU-Beitritt der Länder Bulgarien, Rumänien und Polen vereinfachte die Einführung eines Touristenvisums die Einreise von dort in die Türkei. Nach Ablauf der Dreimonatsfrist verblieben Frauen als Arbeitskräfte in der Türkei (Gieler/Henrich 2010: 93). Während im Globalen Norden prekäre Beschäftigungsverhältnisse europäischer Arbeitsmigration weit verbreitetet sind, kennzeichnen im Globalen Süden informelle Arbeitsverhältnisse diesen Bereich (Aulenbacher/Décieux 2018: 3). Frauen können auch als mitreisende Ehepartnerinnen von Männern, die zum Beispiel im Bausektor mit wenig sozialer Absicherung arbeiten, betroffen sein (Bilecen et al. 2019: 7). Beiden Konstellationen ist gemein, dass die Tätigkeit von Frauen auf dem globalisierten informellen Arbeitsmarkt geschlechtsspezifisch ist (Dannecker 2018: 7). Der Dreiklang von Geschlecht, Ethnie und Klasse verschärft die Situation für Migrantinnen in der Türkei.

2.2.2 Geflüchtete als ‚Gäste'

2.2.2.1 Überblick: Kennzahlen, Bildung und Arbeitsmarkt

Nach Angaben der nationalen Migrationsbehörde lebten Ende Februar 2022 insgesamt 3.746.674 syrische Frauen, Männer und Kinder mit dem Rechtsstatus des temporären Schutzes innerhalb der Grenzen

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

der Türkei. Ihr Anteil lag gemessen an der Gesamtbevölkerung von 84.680.273 Personen bei 4,42 %, während der Anteil der nichttürkischen Staatsangehörigen, die in der Türkei leben, bei ca. 2 % an der Gesamtbevölkerung liegt. Zusammengerechnet würde der Ausländeranteil – ungeachtet des individuellen Rechtsstatus – an der in der Türkei lebenden Bevölkerung bei knapp 6,5 % liegen.[26]

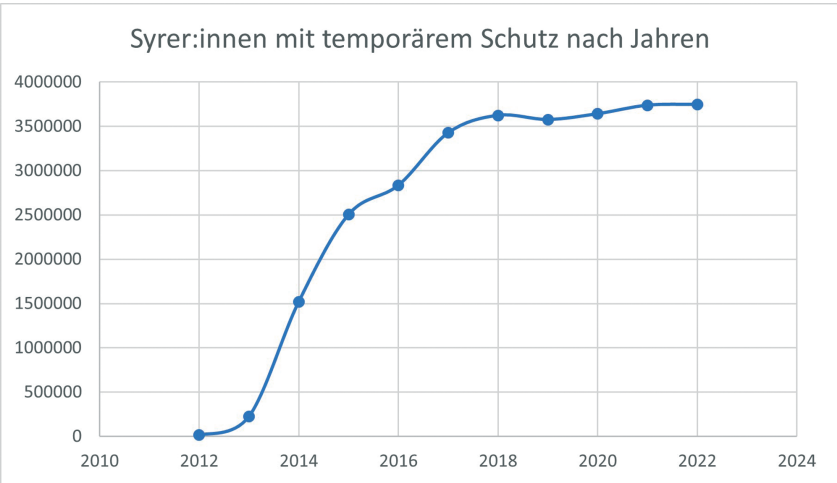


Abbildung 4: Syrer:innen mit temporärem Schutz nach Jahren

Wie Abbildung 4 zeigt, hat sich zwischen 2012 und 2017 die Zahl der syrischen Schutzbedürftigen schlagartig erhöht, 2016 war die 3-Millionen-Marke überschritten, zwischen 2017 und 2018 kamen noch einmal rund 500.000 Menschen hinzu, seitdem rangiert die Gesamtzahl knapp unter 4 Millionen.

Die syrische Bevölkerung in der Türkei ist jung: 2.946.941, d. h. knapp 3 Millionen der Syrerinnen und Syrer sind unter 35 Jahre alt. Über eine halbe Million (514.447) sind zwischen 35 und 49 Jahre alt, 234.765 Menschen befinden sich im Alter zwischen 50 und 69 Jahren, 40 522 sind älter

26 Nach Angaben des türkischen Innenministeriums haben 193.293 Syrer:innen bis Ende 31. 12. 2021 die türkische Staatsbürgerschaft erhalten. Seit 2016 wurden gleichfalls nach Angaben des zuständigen Ministeriums 19.336 syrische Staatsbürger:innen aus ‚Gründen der öffentlichen Ordnung' („asayiş sorunları") ausgewiesen (https://multeciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi/, abgerufen am 21. 04. 2022).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

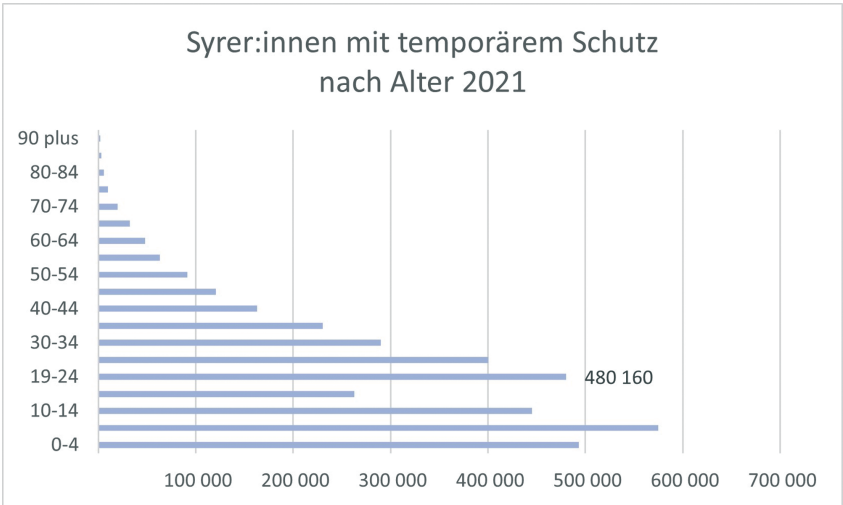


Abbildung 5: Syrer:innen mit temporärem Schutz nach Alter

als 70 Jahre. Im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 65 Jahre sind insgesamt 2.150.231 Menschen.[27]

Die knapp 4 Millionen syrischen Geflüchteten leben vor allem in Städten des Westens und Südostens der Türkei.

Dabei haben die Städte an der Grenze zu Syrien gemessen an ihrer Bevölkerung die meisten Menschen aufgenommen. In der Stadt Kilis zum Beispiel leben inzwischen mehr syrische als türkische Staatsangehörige. Mit einem Anteil von 73 % syrischer Geflüchteter an der Gesamtbevölkerung stellt Kilis jedoch eine absolute Ausnahme dar. Danach folgen die grenznahen Großstädte im Südosten Hatay (26 %), Gaziantep (22 %), Şanlıurfa (20 %), Mersin (13 %), Adana (11 %) und Mardin (11 %). Die wirtschaftlich starken Städte der Marmararegion wie Bursa (6 %) und Kocaeli (3 %) sowie die mittelanatolischen Industriestädte Kayseri (6 %) und Konya (5 %) sind Anziehungspunkte für syrische Menschen auf der Suche nach Arbeit und Beschäftigung.

Anhand der folgenden Karte wird deutlich, dass die meisten Geflüchteten in der Grenzregion zu Syrien leben. Die Städte Kilis, Hatay, Gaziantep, Şanlıurfa, Mersin und Adana haben die meisten registrierten Syrerinnen und Syrer aufgenommen, die unter temporärem Schutz hier leben. Genau

27 https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma, abgerufen am 28. 02. 2022.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 2: Syrer:innen nach Städten

Nr.	Kommune	Syrer:innen	Bevölkerung	Anteil
1	Kilis	106.861	145.826	73,3 %
2	Hatay	433.608	1.670.712	26 %
3	Gaziantep	461.483	2.130.432	21,7 %
4	Şanlıurfa	429.673	2.143.020	20 %
5	Mersin	240.735	1.891.145	12,7 %
6	Adana	256.136	2.263.373	11,3 %
7	Mardin	91.455	862.757	10,6 %
8	Kahramanmaraş	96.024	1.171.298	8,2 %
9	Osmaniye	43.003	533.012	8 %
10	Bursa	184.056	3.147.818	5,8 %
11	Kayseri	83.098	1.434.357	5,8 %
12	Konya	123.306	2.277.017	5,4 %

Karte 1: Regionale Verteilung Syrer:innen

in dieser Region hat das Erdbeben vom 06. 02. 2023 zu hohen Opferzahlen und Schäden in der Infrastruktur geführt.

Neben der geografischen Verteilung der Menschen aus Syrien mit temporärem Status auf die Städte gilt es einen Blick auf die soziökonomische Lage der Geflüchteten zu werfen. Zu berücksichtigen ist in diesem Kon-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

text, dass die Türkei weder ein Wohlfahrtsstaat noch Mitglied der EU ist. Gleichzeitig ist sie jedoch als ein Land mit mittleren Einkommensschichten nicht ausschließlich dem Globalen Süden zuzurechnen. Hinzu kommt, dass der temporäre Status für Schutzsuchende keine langfristigen Lösungen erlaubt. Durch die Kombination aus bestehenden Sozialleistungen und den Angeboten, die von nationalen Hilfsorganisationen bereitgestellt werden, sowie den direkten und indirekten Leistungen der internationalen Programme ist eine hybride Sozialhilfestruktur entstanden (Yilmaz 2019: 724 f).

Die aktuell offiziell verfügbaren Daten des nationalen Innen-, Bildungs- und Wirtschaftsministeriums geben hinsichtlich der sozialen, schulischen und wirtschaftlichen Eingliederung der syrischen Geflüchteten in die türkische Gesellschaft ein ambivalentes Bild ab: Während über 730.000 syrische Kinder in das reguläre Schulsystem integriert sind, gehen knapp 400.000 Kinder nach Angaben des Bildungsministeriums überhaupt nicht zur Schule. Somit sind 35 % der schulpflichtigen syrischen Kinder nicht in das Bildungssystem integriert, erlangen keine formalen Bildungsabschlüsse und sind langfristig der Gefahr prekärer Arbeits- und Lebensverhältnisse ausgesetzt. Betroffen sind hauptsächlich Jugendliche ab 14 Jahren, die nicht die weiterführende Schule *Lise* (abgeleitet vom französischen Lycée) nach der Mittelschule besuchen. Der Anteil der syrischen Kinder in der 9. und 10. Klasse liegt mit 42,6 % besonders niedrig (T.C. Milli Eğitim Bakanlığı 2022). In der türkischen Vergleichsgruppe liegt der Anteil hingegen bei über 70 % (TUIK – Türkiye İstatistik Kurumu 2020: 14).

Den Umstand, dass über die Hälfte der syrischen Teenager nicht die weiterführende Schule besuchen, führt das zuständige Bildungsministerium in seinem Bildungsreport 2022 auf mehrere Gründe zurück: Zum einen sei der Besuch dieser Schulform in Syrien nicht verpflichtend. Zum anderen sei die wirtschaftliche Not der Familien eklatant. Die Kinder treten nach Abschluss der Mittelschule unmittelbar in den Arbeitsmarkt ein. Als Hindernis für eine höhere Bildungsteilhabe werden zudem Sprachprobleme gewertet sowie der Umstand, dass bei den geflüchteten Kindern teils lange Unterbrechungen im Schulbesuch eingetreten sind. Schließlich werden auch kulturelle und traditionelle Gründe angeführt, die nicht weiter ausgeführt werden. Interessant ist die Nennung eines weiteren Argumentes für die geringe Teilnahme der syrischen Kinder am türkischen Bildungssystem: Da die Eltern in einen europäischen Staat migrieren möchten, würden sie ihre Kinder nicht im türkischen Schulsystem registrieren (T.C. Milli Eğitim Bakanlığı 2022).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Nach offiziellen Zahlen arbeiten im Jahr 2019 etwa 4,45 % aller Kinder und Jugendlichen im Alter zwischen 5 und 17 Jahren. Der Anteil für die Altersspanne zwischen 15 und 17 Jahren liegt sogar bei 15,7 %. Während 21,7 % aller männlichen Jugendlichen arbeiten, sind es unter den Mädchen nur 9,4 % (TUIK – Türkiye İstatistik Kurumu 2020: 17). Die Arbeit von Kindern und Jugendlichen ist in der Türkei somit eine wiederkehrende Realität. Mit der syrischen Fluchtmigration hat sich, ohne dass genaue Zahlen vorliegen, die Kinderarbeit in der Textilindustrie wieder ausgeweitet (Yalçın 2016: 91). Das konfrontiert die Türkei erneut mit prekären Ungleichverhältnissen, die in den letzten zwanzig Jahren in Bezug zur eigenen Bevölkerung intensiv bekämpft wurden und jetzt mit den Geflüchteten wieder zur Normalität werden (Aslantürk/Tunç 2018: 168).

Gleichzeitig ist zu betonen, dass das türkische Bildungssystem auf die Aufnahme der syrischen Kinder flexibel reagiert hat. Es hat die Kinder bereits 2016 in das reguläre Bildungssystem integriert, ohne Parallelstrukturen aufzubauen. Flankiert wurde dies von nationalen und internationalen Programmen. Ein Beispiel ist das Projekt zur frühkindlichen Bildung der deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) gemeinsam mit UNICEF, das Schulen finanziell und personell unterstützt (T.C. Milli Eğitim Bakanlığı 2022). Ebenfalls positiv hervorzuheben ist, dass das öffentliche Gesundheitssystem die syrischen Geflüchteten eingegliedert hat und mitversorgt (Yilmaz 2019: 734).

Auch im Bereich der höheren Bildung sind die syrischen Geflüchteten inzwischen angekommen. An den staatlichen Universitäten waren im Studienjahr 2021/2022 insgesamt 48.192 syrische Studierende eingeschrieben. Gemessen am durchschnittlichen Alterssegment von 19 bis 24 Jahren (bei 480.160 Personen in der Gesamtbevölkerung) kommt dies einem Anteil von 10 % gleich. Die Gesamtzahl der Studierenden an staatlichen Einrichtungen lag im gleichen Zeitraum bei 3.124.705 Personen (YÖK – Yükseköğretim Kurulu 2022: 28). Somit besitzen 2 % aller Studierenden in der Türkei die syrische Staatsangehörigkeit.

Dagegen haben im Jahr 2019 lediglich 31.185 Personen aus Syrien eine offizielle Arbeitserlaubnis erhalten. Das liegt hauptsächlich an der restriktiven Erteilungspraxis der Behörden, aber auch am streng reglementierten Zugang zu bestimmten Berufen für alle Ausländer:innen. Notgedrungen führt dieser Umstand für viele Geflüchtete in die Arbeit im informellen Sektor mit der Gefahr der Ausbeutung (Yıldırımalp et al. 2017: 122 f). Als Ausweg aus der Arbeitslosigkeit bleibt die Selbstständigkeit durch Gründung eines Unternehmens (Sentürk 2020: 23). Positiv zu bewerten

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ist, dass es inzwischen mindestens einen syrischen Teilhabenden an insgesamt 15.159 Unternehmen gibt, die in den Städten Istanbul, Mersin, Hatay, Bursa, Adana und Kilis in den Branchen Handel, Beratung und Textil im Jahr 2019 gegründet wurden (tepav 2019: 3).

Gleichwohl bleiben die Lebenslagen der syrischen Geflüchteten nicht nur prekär, sondern auch von Temporalität überschattet. Das Hauptproblem bei der Teilhabe der syrischen Geflüchteten in der Türkei ist daher die mangelnde Nachhaltigkeit der meisten Lösungsansätze. So werden auf dem Arbeitsmarkt berufliche Qualifikationen selten anerkannt, das Erlernen der türkischen Sprache erschwert und steigende Vorbehalte in der türkischen Gesellschaft führen zu Ausgrenzung (Sentürk 2020: 20). Die starke Beschäftigung im informellen Sektor hängt auch damit zusammen, dass viele der sozialen Programme internationaler Organisationen legale Arbeit ausschließen: Es darf bei Bezug von Leistungen in Haushaltsverbänden keine Person in einem sozialversicherten Beschäftigungsverhältnis geben (Barthoma et al. 2020: 27).

Abhängig von der finanziellen Situation ist die Wohnsituation. Ohne türkische Verwandte oder Bürgschaften können laut NGOs syrische Menschen nur zu überhöhten Mieten Wohnungen beziehen, die zudem meist minderwertig sind (The Asylum Information Database 2019: 144). Solche Unterkünfte liegen vorwiegend in segregierten Stadtteilen, die diskriminierten Menschen aus den Minderheiten der Kurden oder Roma ebenfalls Zuflucht bieten und von der türkischen Mittelschicht gemieden werden (Marconi 2019: 360).

Die Lage der Geflüchteten insgesamt ist somit von unsicheren Wohn- und Lebensverhältnissen geprägt, die sich durch die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie weiter verschlechtert haben. Bevor eine Integration in die türkische Mehrheitsgesellschaft stattfinden konnte, ist zudem ein Wechsel von der Politik der offenen Tür zu Rückkehrdiskursen zu beobachten (Barthoma et al. 2020: 27). Die Idee eines nur kurzfristigen Aufenthalts zur Krisenbewältigung, die sich in den unsicheren und temporär gewährten rechtlichen Schutz und den Gaststatus übersetzt hat, hat somit zu einem hohen Anteil illegalisierter Beschäftigung, zu geringen Kenntnissen der türkischen Sprache sowie zu gesellschaftlichen Konflikten mit der Bevölkerung beigetragen. Dass bei wirtschaftlichen Krisen und einer Konkurrenz um Arbeitsplätze sowie Wohnungsmangel die Newcomer verantwortlich gemacht und ausgegrenzt werden, ist ein bekanntes Phänomen in Einwanderungsländern (Marr 2012: 983).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

2.2.2.2 „Suriyeli kadın" – die ‚syrische Flüchtlingsfrau' als Projektionsfläche

Neben Ethnie und Aufenthaltsstatus ist das Geschlecht als Merkmal für verwehrte Zugangschancen in einer Mehrheitsgesellschaft wirkungsmächtig. Syrische Frauen dienen vielfach als Projektionsfläche für lange überwunden geglaubte patriarchalische Strukturen in der türkischen Gesellschaft, die jedoch laut lokalen Frauenorganisationen nie überwunden waren.[28]

Während nach Europa vor allem Männer geflüchtet sind, gibt es in der Türkei viele alleinstehende Frauen, oftmals verwitwet, die sich keine Weiterreise nach Europa leisten können. Am Ende führt die prekäre sozioökonomische Lage der Frauen mit ihren Kindern zu Ausbeutung in einer Gesellschaft, die keine ausreichenden geschlechtsspezifischen Schutzmechanismen hat (Baklacioglu 2017: 18). Dabei wird in der türkischen Öffentlichkeit und Politik häufig über die Reproduktionsbilanz der syrischen Frau diskutiert: Wie viele Kinder bekommt eine syrische und wie viel eine türkische Frau (Fiskeci 2019: 102)?

Obwohl hochqualifizierte Syrerinnen als Ärztinnen, Anwältinnen oder Wissenschaftlerinnen auf dem formellen Arbeitsmarkt in der Türkei meist schnell Anschluss finden, erlebt die große Mehrheit der geflüchteten Frauen sowohl gesellschaftlich als auch medial Ablehnung und Zurücksetzung. Sowohl in der eigenen Familie als auch in der aufnehmenden türkischen Gesellschaft sind geflüchtete Frauen vielfach Diskriminierung ausgesetzt. Im objektivierten Bild der viktimisierten ‚syrischen Flüchtlingsfrau' (*suriyeli kadın*) ohne Agency spiegelt sich die Ausgrenzung auf unterschiedlichen Ebenen wider:

Rechtlich werden Frauen als Ehepartnerinnen oder Töchter in der konservativen Tradition klassisch dem Haushaltsvorstand unterstellt (Hen-

28 Die türkische Frauenbewegung, als originär von wohlhabenden und bildungsaffinen Frauen des Westens geprägt, hat in den 1990er und 2000er Jahren versucht, die patriarchalischen Strukturen in den südosttürkischen Regionen durch Kampagnen und Aktionen zu bekämpfen. Auch wenn Polygamie nach islamischem Recht bereits im Osmanischen Reich 1917 verboten wurde, erlebte die Türkei nach den Jahren des „Staatsfeminismus" und Bemühungen der nationalen Frauenbewegungen insbesondere im Südosten des Landes und mit den Binnenmigrant:innen aus diesen Regionen in den Metropolen einen Déjà-vu-Moment mit der längst überwunden geglaubten archaischen Tradition der Vielehe. Die Ungleichheit wurde mit der Fluchtmigration importiert und die bereits vorhandene Mechanismen intensiviert.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ninger 2018: 2). Beruflich als Arbeitskräfte werden Frauen in Privathaushalten oder in Textilfabriken ohne Sozialversicherung und adäquate Entlohnung in einem *regime of inequality* beschäftigt (Acker 2000: 193). Patriarchale Strukturen in türkischen ländlichen Regionen begünstigen Familienverhältnisse mit klassischer Rollenverteilung, die den Frauen ein Leben im privaten Raum mit Kinderversorgung zuschreiben (Yıldırımalp et al. 2017: 114). Bildungsbiografisch führt die prekäre wirtschaftliche Situation von Familien zu einem frühen Schulabgang von Mädchen. Während männliche Kinder als Hilfskräfte Geld verdienen, wenn sie die Schule verlassen, wird fehlende Bildung bei Mädchen durch Heirat kompensiert. Auch syrische Eltern sehen häufig eine Heirat als die beste Lösung, um ihre Töchter vor Gewalt zu schützen und deren Versorgung zu ermöglichen (Wringe et al. 2019: 6).

Trotz eines gesetzlichen Heiratsalters in Syrien von mindestens 17 Jahren für Mädchen und 18 Jahren für Jungen liegt das Heiratsalter bei Mädchen tatsächlich nicht selten bei 13 Jahren und bei Jungen um 15 Jahre. So ergab eine Befragung kurz vor Kriegsbeginn in Syrien im Jahr 2010 einen Anteil von 38 % der Syrerinnen und Syrer, die im Alter zwischen 15 und 17 Jahren geheiratet hatten. Fast 30 % der Mädchen waren mit 15 Jahren zum ersten Mal schwanger geworden (Şeker 2019: 234). In der Türkei liegt das rechtliche Mindestalter für Heirat bei 16 Jahren, wenn die Eltern zustimmen. Die traditionellen Strukturen in der türkischen Gesellschaft wirken wie ein Verstärker für die konservativen syrischen Familienstrukturen. Unterdessen sind alleinstehende Frauen und Witwen aus Syrien sexuellen Übergriffen ausgeliefert und werden von türkischen Frauen häufig zugleich als ‚Gefahr für die Ehemänner' angesehen.[29]

Gleichzeitig werden Frauen als Mutter oder Witwe heteronormativ auf ihren Körper reduziert und sexualisiert: Da die Frau auf diese Funktionen reduziert wird, muss sie durch einen Mann geschützt werden. Ethnografische Studien mit syrischen Frauen zeigen, dass türkische Männer die verzweifelte sozioökonomische Lage dieser Frauen ausnutzen (Fiskeci 2019: 108). Hinzu kommt, dass Polygamie und Kindesmissbrauch unter dem Deckmantel von Religion und Kultur gewissermaßen legitimiert werden. Insbesondere junge syrische Frauen erleben physische, sexualisierte und verbale Gewalt (Wringe et al. 2019: 8).

29 Während sich syrische Geflüchtete in Befragungen kulturell und religiös der türkischer Mehrheitsgesellschaft nahe fühlen, lehnt ein Großteil der türkischen Befragten eine kulturelle Nähe ab (Düvell 2018: 189).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Diese androzentristischen Rollenzuschreibungen werden oft nicht nur in der Türkei, sondern auch in arabischen Ländern oder auch dem Iran und in Afghanistan mit der islamischen Religion begründet (Kreile 2019: 1476). Arrangierte Ehen finden selbstverständlich auch in anderen Religionen und Kulturen statt (Constable 2009: 53). Offensichtlich führen religiös konnotierte Regulierungen von Sexualität und Reproduktion aber durchaus zu starken Rollenzuschreibung, auch wenn Religiosität an sich unproblematischer ist, als viele Stereotype suggerieren (Diehl/Koenig 2011: 211).

2.2.2.3 Rolle der internationalen Organisationen

Es scheint folgerichtig, dass sich viele internationale Programme daher auf die Stärkung der Handlungsfähigkeit und Selbstwirksamkeit von Mädchen und Frauen konzentrieren. Der negative Einfluss früher Heirat wird etwa sowohl von offiziellen Stellen als auch von NGOs beklagt (Gültaşlı et al. 2019b: 27). Dadurch stehen Mädchen und Frauen im Fokus vieler Hilfsprogramme, so etwa beim Programm DG ECHO (European Commission 2019: 11). Auch die Vereinten Nationen sind mit UN Women oder dem UNHCR in vielen Städten der Türkei aktiv, etwa in Gaziantep, um Kinderarbeit und Kinderehen zu verhindern (municipalforum 2019: 9). Nicht nur internationale, sondern auch türkische Hilfsorganisationen sehen die Gefahr für Frauen im Kontext der Flucht aus Syrien. Das türkische Katastrophenmanagement AFAD kooperierte bereits 2015 mit UNFPA, um geflüchtete Frauen vor Gewalt und Ausbeutung zu schützen (Yatkın 2017: 120). Der türkische Frauenrechtsverein *uçan süpürge* („fliegender Besen") beteiligt sich seit einem Jahrzehnt am UN-Programm *Girls not Brides* und arbeitet gegen Kinderehen (Uçan Süpürge 2022).

Ein häufiges Schlagwort bei diesen Schutzprogrammen ist Vulnerabilität: Der Begriff wird als Konzept genutzt, um bestimmte Gruppen als verletzlich oder verwundbar zu definieren, auch wenn Verletzlichkeit jeden treffen kann (Kofman 2019: 2191). Dabei ist die Gefahr einer Viktimisierung von Frauen in konzeptionelle Ansätze, etwa der UN, eingebettet (Krause 2017: 82).[30] Ihre Wahrnehmung als Opfer durch Dritte wird

30 Während die ‚Migrantin' viktimisiert wird, wird der ‚Migrant' ethnosexistisch mit Gewalt aufgeladen. Dieses Phänomen ist in den USA in Bezug zum ‚schwarzen Mann' und in Deutschland zum ‚muslimischen Jugendlichen' bekannt (hooks 2015: 61; Lutz 2018: 7).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

damit entscheidend dafür, welche Art von Hilfsbedürftigkeit ihnen zugeschrieben wird (Krause/Schmidt 2020: 35).

Dabei sind Migrantinnen häufig diejenigen Angehörigen einer Familie, die sich Agency erkämpfen und ihre Familien im Ankunftsort trotz widriger Umstände und weniger Ressourcen zusammenhalten. Frauen spielen eine entscheidende Rolle beim Ankommen, sie generieren die notwendigen Informationen, knüpfen Kontakte und treffen die Entscheidung für das Bleiben oder Gehen (Yıldırımalp et al. 2017: 121). Dieses emanzipatorische Moment findet in öffentlichen Diskursen zu geflüchteten Frauen allerdings selten Erwähnung.[31]

Gewalt gegen Frauen war schon vor dem Syrienkrieg in der Türkei ein weit verbreitetes Problem und eine gesamtgesellschaftliche Frage. Vor dem Hintergrund, dass syrische Geflüchtete als ‚Gäste' kategorisiert und behandelt wurden, die über ihr Gastrecht hinaus keine weiteren Rechte beanspruchen konnten, wurden ihnen später als ‚Schutzbedürftige unter temporärem Schutz' ebenfalls nur wenige Handlungsspielräume zugestanden. Diese Rahmung wirkt sich um ein Vielfaches stärker auf Frauen aus. Mädchen und junge Frauen sind in konservativen Familien nicht nur der Dominanz ihrer Eltern ausgesetzt. Sie sind auch dem ‚Blick' (*gaze*) der patriarchalischen Dominanzkultur des Zufluchtsorts ausgesetzt. Dabei brauchen Frauen, die von Gewalt bedroht sind, unabhängig von ihrer Herkunft, Schutz. Das Thema ist auf der politischen Agenda nicht unumstritten und wird auf unterschiedlichen Ebenen sowohl mit Blick auf die türkische Gesellschaft als auch auf die syrischen Geflüchteten diskutiert. Viele der Bemühungen auf strategischer Ebene kommen aber offenbar nur langsam in der Gesellschaft an. Dabei wirkt es sich erschwerend aus, dass die Türkei 2023 offiziell aus der Istanbul-Konvention ausgestiegen ist.[32]

Während die nationale Migrationsbehörde erst im Jahr 2022 einen Aktionsplan in den Regionen gestartet hat, um Gewalt gegen Frauen zu

31 In der deutschen kommunalen Integrationsarbeit ist das soziale Phänomen bekannt, dass Frauen ihre delinquenten Männer häufig zu Lasten ihrer eigenen Person unterstützen (Ceylan 2006: 229). Im türkischen Kontext haben in den 1990er Jahren die Frauen in den *gecekondu*-Vierteln für den Aufbau von Infrastruktur und für die Verbesserung der Lebensbedingungen in diesen von der Verwaltung vernachlässigten Stadtteilen Istanbuls gekämpft (Wedel 2002: 142).

32 Die Istanbul-Konvention ist als ‚Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt' ein völkerrechtlicher Vertrag, der 2011 von 13 Mitgliedsstaaten des Europarates in Istanbul unterzeichnet wurde.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

bekämpfen, thematisiert der türkische Städtebund TBB in vielen Kommunen Maßnahmen zur Stärkung der Rechte von Frauen und zur Bekämpfung von männlicher Gewalt bereits seit mehreren Jahren (TBB 2017: 8). Solche Initiativen tragen häufig die Handschrift der ehemaligen Familienministerin und aktuellen Oberbürgermeisterin von Gaziantep, Fatma Şahin, die seit 2014 gleichzeitig die Präsidentin des TBB ist. So unterstützt der TBB Familienzentren (*Aile destek merkezi*) in Diyarbakır und Şırnak (TBB 2013b: 56). Gewaltpräventionszentren (*Şiddet önleme ve izleme Merkezleri*) wurden 2017 in 49 Regionen eingerichtet und Fortbildungen für Beschäftigte der Polizei, der Gesundheitsbehörden, des Familiengerichts und der Verwaltung durchgeführt (TBB 2017: 8). Die Europäische Charta der Gleichstellung (CEMR) ist immer wieder prominent Gegenstand der Verbandszeitung des TBB, die bei den Städten intensiv dafür wirbt, diese zu unterzeichnen (TBB 3–2018: 62).[33]

Während diese Aktionen alle Frauen inkludieren, engagieren sich oftmals Frauen in Verwaltungen für syrische Frauen. So bieten Kommunen niedrigschwellige Beschäftigungsprogrammen, organisieren Sprachkurse oder halten mithilfe des UNHCR schulische Angebote für Kinder vor (TBB 2019: 56). Gleichzeitig entstehen Frauenkooperative wie beispielsweise in Mersin, in denen türkische und syrische Frauen als Produzentinnen von lokalen Produkten zusammenarbeiten (TBB 2020b: 74).

In den Maßnahmen des türkischen Städtebundes spiegelt sich allerdings durchaus die Mehrdeutigkeit des türkischen Migrationsregimes auf lokaler Ebene wider: Während der Verband im Jahr 2018 berichtet, dass Kommunen befürchten, dass städtische Unterstützungsmaßnahmen den weiteren Zuzug von Geflüchteten auslösen könnten (TBB 2018b: 10), hat der TBB gerade grenznahen Kommunen bei der Notfallversorgung mit Fahrzeugen für den Krankentransport oder die Müllabfuhr geholfen (TBB 2013a: 54).

33 Während 2022 von den türkischen Kommunen 28 die Charta unterschrieben haben, sind es in Deutschland 51 und in Italien 390 Gemeinden (https://charter-equality.eu/atlas-of-signatories-of-the-charter, abgerufen am 14. 04. 2022).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

2.2.3 Asylpolitik

Mit dem Gesetz Nr. 6458 zum internationalen Schutzrecht für Ausländer:innen (**Y**abancılar ve **U**luslararası **K**oruma **K**anunu – YUKK) hat die Türkei 2013 versucht, der Präsenz von Geflüchteten aus Syrien, die zuvor als ‚Gäste' adressiert bzw. kategorisiert wurden, einen neuen rechtlichen Rahmen zu geben. Die Fluchtmigration, die mit dem Krieg im Nachbarstaat Syrien seit 2011 einherging und zu einer massiven Zuwanderung in und Durchwanderung durch die Türkei von Geflüchteten aus dieser Region führte, hat die Türkei dazu gezwungen, sich als Aufnahmeland für Geflüchtete mit einer für sie neuen Situation sowohl gesellschaftspolitisch als auch rechtlich auseinanderzusetzen (Özçürümez/Yetkin 2014: 446).

Genaue Angaben zur Gesamtzahl der in der Türkei lebenden syrischen Personen lagen zum Zeitpunkt der Ratifizierung des Gesetzes noch nicht vor, da Asylsuchende generell bis zu diesem Zeitpunkt nicht registriert wurden. Auch existierte keine für sie zuständige Migrationsbehörde. Die Aufnahme der ankommenden Geflüchteten oblag bis dahin noch der nationalen Katastrophenschutzbehörde AFAD, die ihrerseits nach dem verheerenden Erdbeben des Jahres 1999, bei dem etwa 18.000 Menschen in der Marmararegion ums Leben gekommen waren, aufgebaut wurde (Yeşil 2016: 45).[34] Nach Angaben der AFAD lebten in den von der Behörde verwalteten Flüchtlingslagern am 23. August 2013 insgesamt 200.386 Personen mit syrischem Pass. Gleichzeitig ging die AFAD zu diesem Zeitpunkt davon aus, dass etwa 350.000 syrische Geflüchtete außerhalb der Lager in verschiedenen Städten der Türkei lebten. In ihren Prognosen stützte sich die AFAD dabei auf Berichte der Vereinten Nationen, die bis Ende 2013 erwarteten, dass die Zahl der syrischen Staatsangehörigen in der Türkei eine Million überschreiten werde (AFAD 2013: 12).

Mit ihrem ersten Migrationsgesetz, das im Kontext des Syrienkriegs der eingetretenen Lage begegnete, reagierte die Türkei 2013 auf einen bereits dramatischen Zustand im Migrationsgeschehen. In ihrer Dimension ließ sich diese Situation, gleichwohl in anderen Rahmungen, nur mit der nationalen Umsiedlungs- oder Besiedlungspolitik im Zuge der Republikgründung vergleichen. Es handelt sich somit um das zweite dezidierte Eingreifen des Staates in einen Zuwanderungsprozess in der Geschichte der modernen Türkei (Özçürümez/Yetkin 2014: 453). Der enorme An-

34 So ist AFAD auch nach dem Erdbeben vom 06. 02. 2023 in der Region aktiv.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

stieg der Zuwanderungszahlen seit 2011 hat das zuvor existierende Migrationsregime auf allen Ebenen, insbesondere auch derjenigen der Verwaltung, massiv herausgefordert (Bakir/Ertan 2018: 152). Die gesetzliche und administrative Neuregelung, die etwa ab 2013 erkennbar wird, ist eine Reaktion darauf.

Das YUKK-Gesetz implementierte neue Regelungen auf zwei Ebenen: Zum einen regelte es die Einreise, den Aufenthalt und die Ausreise von ausländischen Staatsangehörigen in die Türkei neu. Zum anderen implementierte es die Umsetzung eines Schutzmechanismus für Ausländer:innen, die auf türkischem Staatsgebiet Asyl beantragen. Asylsuchende erhalten auf dieser Grundlage einen Aufenthaltstitel, der temporären Schutz gewährt, aber nicht dem internationalen Flüchtlingsstatus gleichkommt.

Hintergrund ist, dass die Türkei zwar die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 als Grundlage des internationalen Flüchtlingsschutzes unterzeichnet hat, nicht aber die Erweiterung von 1967 (Nagel/Kaya 2020: 22). 1994 wurde mittels einer Verordnung die regionale Eingrenzung des Flüchtlingsschutzes auf Europa bestätigt (Ceylan/Uslu 2019: 202). Dieser Umstand hat dazu geführt, dass die Türkei in der Vergangenheit in Bezug auf nichteuropäische Asylsuchende wie aus dem Iran oder Irak das Gebot des Non-Refoulement als Prinzip des Zurückweisungsverbots immer wieder verletzt hat, so zum Beispiel als türkische Ordnungskräfte Mitte der 1990er Jahre Geflüchtete den iranischen und irakischen Konsulaten übergeben haben (Frelick 1997: 26). Der temporäre Schutzstatus ist ein allgemeiner Status aus dem internationalen Völkerrecht, der eintritt, wenn die Kriterien der 1951 Genfer Flüchtlingskonvention nicht greifen. Die Betroffenen können dann gruppenbasierten Schutz erhalten, der kurzfristig angelegt ist (Fitzpatrick 2000: 281). Dabei sollte der ursprünglich temporäre Schutzstatus für Massenfluchtphänomene, die das nationale Asylsystem überfordern, weiterhin gelten (Frelick 2020: 50).

Der Flüchtlingsschutz umfasst entweder die Eingliederung in die Aufnahmegesellschaft, die Rückkehr ins Herkunftsland oder die Weitermigration in einen Drittstaat. Beim völkerrechtlich verankerten Konzept des sicheren Drittstaates geht es darum, ob ein Erstankunfts- oder Transitstaat für Geflüchtete als sicher gelten kann. Es darf Menschen auf der Flucht im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 dort keine Verfolgungsgefahr drohen. Gilt ein Drittstaat als sicher, kann die Zuwanderung von Geflüchteten von dort eingeschränkt werden. Menschen,

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die aus sicheren Drittstaaten als Geflüchtete zuwandern, können dorthin zurückgewiesen werden. Gleichzeitig gilt aber auch das Non-Refoulement. Die internationalen Menschenrechtsstandards sind dahingehend bindend, Personen an der Grenze nicht abzuweisen, die angeben, auf der Flucht zu sein und um Asyl bitten (Frelick et al. 2016: 196). Auch eine Rückführung in einen als sicher eingestuften Drittstaat erfordert daher zunächst eine Prüfung des Falls. Dies Prinzip findet sich im zweiten Abschnitt des YUKK im Artikel 4 (1) *Geri gönderme yasağı* („Grundsatz der Nichtzurückweisung"). Auch die Aufnahme dieser internationalen Standards in ein nationales Gesetz der Türkei lässt sich als eine partielle Anpassung der Rechtslage an das internationale Flüchtlingsrecht lesen.

Unter dem neuen YUKK-Gesetz werden offiziell in der Türkei nur Menschen als Asylsuchende nach internationalem Standard anerkannt, die aus Europa in die Türkei kommen. Dies führt zu der paradoxen Situation, dass sich Millionen Geflüchtete in der Türkei befinden, diese aber nur in einer marginalen Zahl von Fällen nach internationalen Kategorien als Geflüchtete erfasst werden. Offizielle Zahlen dazu werden nicht publiziert, aber Berichte von Aktivistengruppen sprechen für das Jahr 2021 zum Beispiel davon, dass in der Türkei nur 28 Personen als Asylberechtigte nach internationalen Standards anerkannt wurden. Im Jahr 2019 ist sogar nur von drei europäischen Asylberechtigten die Rede (The Asylum Information Database 2019: 109).

Die Situation ist daher auch mit dem neuen Gesetz erhalten geblieben, dass die Geflüchteten aus Syrien einen spezifischen Status in der Türkei erhalten. Der Schutzstatus für syrische Geflüchtete wird nach dem Prinzip des prima facie (lat. ‚dem ersten Anschein nach') vergeben. Bis auf Widerruf wird dabei für eine bestimmte Gruppe von Menschen, die offensichtlich aus ähnlichen Gründen aus einem Land fliehen, ohne Einzelfallprüfung der gleiche Rechts- bzw. Schutzstatus gewährt. Für Geflüchtete aus Syrien hat die Türkei somit einen temporären Schutz eingeführt, der legalen Aufenthalt sowie ein gewisses Maß an Zugang zu grundlegenden gesellschaftlichen Systemen bzw. Rechten gewährt. Das Besondere an diesem Status ist jedoch, dass er vom türkischen Staat jederzeit widerrufen werden kann. Ein ähnlicher temporärer Status wird prima facie außer syrischen Staatsangehörigen nur Staatenlosen aus Palästina zuerkannt (The Asylum Information Database 2019: 19). Diese Konstruktion eröffnet Menschen ausdrücklich nur eine temporäre Bleibeperspektive. Ähnlich wie die Kategorien des internationalen Fluchtregimes handelt es

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sich daher beim temporären Schutz nicht um eine neutrale Bezeichnung, sondern um einen Ausdruck politischer Präferenzen (Krause 2016: 18).

Das YUKK-Gesetz schafft für Geflüchtete ein zweigeteiltes Migrationsregime. Es existiert ein normiertes Verfahren für Syrer:innen, die einen spezifischen Rechtstatus erhalten, den die Türkei entwickelt hat. Daneben wurde ein semiformalisiertes Verfahren für Staatsangehörige aus Afghanistan, Pakistan oder Somalia etabliert. Diese ersuchen zwar ebenfalls Asyl in der Türkei, werden aber nicht als Geflüchtete, sondern als ausländische Staatsangehörige behandelt (The Asylum Information Database 2019: 19). Nichtsyrische Geflüchtete leben daher entweder illegalisiert in den Metropolen oder formal in den sogenannten Satellitenstädten, wo sie sich einmal im Monat bei der Polizei melden müssen (Baklacioglu 2017: 19).

Der Umstand, dass die Türkei das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 zur Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 nicht unterzeichnet hat und daher in internationalen normativen Rahmungen formell nur Asylsuchende aus Europa aufnimmt, erzeugt auf der Ebene der Begriffe und Kategorien, die gebildet werden, um den spezifischen in der Türkei geschaffenen Flüchtlingsstatus zu bezeichnen, eine widersprüchliche Situation (Akıncı et al. 2015: 65). So bezeichnete die AKP-Regierung die Geflüchteten aus Syrien romantisierend als *ensar* und bezieht sich damit auf diejenigen Gläubigen, die den Propheten Mohammed aus Medina nach Mekka begleitet haben sollen (Yanaşmayan et al. 2019: 40). Lange Zeit wurden Schutzsuchende aus Syrien in diesem Narrativ als ‚Gäste' (*misafir*) bezeichnet, was darauf zurückzuführen ist, dass sie bis zum YUKK-Gesetz keinen offiziellen Rechtsstatus besaßen (Aksel/İçduygu 2018: 28).

Das YUKK-Gesetz kann also einerseits als ein entscheidender Schritt zur Angleichung der nationalen Gesetzgebung an internationale Standards gelten. Ein weiteres Merkmal dafür ist etwa auch die Gewährung eines kostenfreien Rechtsbeistands (*adli yardım*) für einkommensschwache Asylsuchende (Refugee Rights Turkey 2019a: 7). Gleichzeitig bleibt festzuhalten, dass der dabei für Geflüchtete in der Türkei geschaffene Rechtsstatus stellenweise von internationalen Standards abweicht (Baklacioglu 2017: 19). Zugleich aber sagt die Betrachtung der normativen Ebene wenig über die daraus folgende Praxis aus. Obgleich die enormen Leistungen bei der Aufnahme einer großen Anzahl der Geflüchteten und die Bemühungen, Verwaltungsstrukturen aufzubauen, in der Türkei anerkannt werden, hat die Türkei in der Praxis vielfach internationale Standards verletzt: Das

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Non-Refoulement steht zwar im Gesetz, wird aber oft nicht praktiziert, was der Türkei in Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) vorgeworfen wurde (Üstübici 2019: 6).

Die zentrale Behörde zur Durchführung dieser Meldeverfahren ist die mit dem YUKK neu gegründete nationale Migrationsbehörde (*İç Göç İdaresi*), die dem nationalen Innenministerium untersteht. Die Vorgaben für alle Veränderungsmeldungen an und die Wohnortzuweisung durch die nationale Migrationsbehörde, die in allen Provinzen der Türkei Regionalbüros unterhält, verdeutlichen das Ineinandergreifen von humanitärem Schutz und Kontrolle. Dieser Nexus besteht nicht nur im türkischen Migrationsregime im Inland, sondern manifestiert sich im Zuge von EU-seitigen Externalisierungsprozessen und der auf der Gegenseite betriebenen Migrationskontrolle an den Grenzen des Landes (Üstübici 2019: 14).

Die nationale Migrationsbehörde ist ab 2014 in enormem Tempo auf- und ausgebaut worden und hatte im Jahr 2019 bereits rund 10.800 Beschäftigte, die sowohl in der Zentrale in Ankara als auch in den Regionalagenturen arbeiten. Sie sind hauptsächlich mit der Registrierung von Geflüchteten und Maßnahmen zur Migrationskontrolle befasst (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2019: 12). Das Budget der Behörde hat sich seit Gründung des Amtes exponentiell gesteigert. Lag es beispielsweise 2021 noch bei 2.983.522.000 TL (ca. 183 Millionen EUR), betrug es 2022 bereits 4.493.997.000 TL (ca. 270 Millionen EUR) (T.C. İçişleri Bakanlığı 2021: 22).[35]

Ebenfalls in der Zuständigkeit des Innenministeriums befinden sich die sieben ‚temporären Unterbringungszentren' (*Geçici barınma merkezi*), in denen sich im März 2022 nach offizieller Zählung 50.873 syrische Staatsangehörige befanden. Das entspricht einem Anteil von 1,3 % der syrischen Geflüchteten in der Türkei. Die Zentren liegen in der Grenzregion zu Syrien in Adana-Sarıçam, Kilis-Elbeyli, Kahramanmaraş, Hatay (Altınözü, Yayladağı, Apaydın) und in Osmaniye-Cevdetiye (T.C. İçişleri Bakanlığı 2021: 278). Über die Rolle der Kommunen bei der Flüchtlingshilfe schweigt das Gesetz allerdings, sodass weder Zuständigkeiten noch Handlungsfelder vorgegeben sind. Es können von den Kommunen auf dieser Grundlage keine Ressourcen beansprucht werden können (Lown-

35 Der Vergleich zwischen den Beträgen in türkische Lira und Euro verdeutlicht in diesem Zeitraum bereits die Auswirkungen der sich in der Türkei auswirkenden Inflation.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

des/Polat 2020: 3). Betreuung ist offiziell nicht Aufgabe von Kommunen, die de facto natürlich nicht nur unmittelbar mit der Zuwanderung von Geflüchteten konfrontiert sind, sondern auch beträchtliche Leistungen für deren Unterhalt und Versorgung erbringen.

In ihrer Zuständigkeit für Kontrolle und Integration ähnelt die türkische Migrationsbehörde dem deutschen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Nürnberg. Ebenso mit Blick auf ihre zentrale Organisation ist die Behörde mit dem Aufbau von Regionalabteilungen und Niederlassungen überall im Staatsgebiet aktiv. Beiden Institutionen ist außerdem gemeinsam, dass ihr Personal nicht nur die zentral organisierte Migrationssteuerung leisten soll, sondern auch Expertinnen und Experten für alle Migrationsfragen für andere Verwaltungszweige und darüber hinaus bereitstellen soll (Bogumil et al. 2019: 15). Auf der strategischen Ebene ist die türkische Migrationsbehörde auch damit beauftragt, die migrationspolitischen Grundsätze der Europäischen Union mit der türkischen Praxis in Einklang zu bringen (Bakir/Ertan 2018: 153).

Auffällig ist, dass dieses erste türkische Gesetz zur Steuerung von Migration und Aufenthalt unmittelbar nach dem 2013 ratifizierten ‚Gemeinsamen Europäischen Asylsystem' erarbeitet wurde. Artikel 67 Abs. 1 des ‚Vertrags über die Arbeitsweise der EU' definiert einen ‚gemeinsamen Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts', in dem gleiche Mindeststandards auch bei der ‚Feststellung der Flüchtlingseigenschaft' hergestellt werden sollen. Die sogenannte Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 legt im Rahmen des ‚Gemeinsamen Europäischen Asylsystems' Regeln für die Aufnahme von Personen fest, die internationalen Schutz beantragen. Die Aufnahmerichtlinie baut auf der sogenannten Qualifikationsrichtlinie (genannt auch Anerkennungsrichtlinie 2011/95/EU) von 2011 auf, welche ebenfalls ‚Normen für die Anerkennung des Flüchtlingsstatus von Drittstaatsangehörigen mit internationalem und subsidiärem Schutz' definiert. Die Grundsätze beider EU-Richtlinien finden ihren Widerhall auch im türkischen YUKK (Akıncı et al. 2015: 65). Die Türkei orientiert sich somit deutlich an Vorgaben des europäischen Asyl- und Migrationsregimes.

Das Gesetz bleibt jedoch bei den konkreten Vorgaben zur Integration vage. Es werden lediglich Lebenslagen wie Gesundheit, Bildung, Sozialhilfe sowie Sozial- oder Dolmetscherdienste aufgeführt, die Menschen mit einem Ausweisdokument für vorübergehenden Schutz erhalten sollen (Yıldırımalp et al. 2017: 110). Der nationale Integrationsplan für die Jahre von 2018 bis 2023 (*Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı 2018–*

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

2023) gibt ebenfalls einen umfassenden und detaillierten Überblick über die o. g. Handlungsfelder. Die Rolle der Kommunen ist dabei ein Themenschwerpunkt, ebenso die Zusammenarbeit mit NGOs sowie Bürgerbeiräten (T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2018: 34). Die konkrete Ausgestaltung bleibt an diesen Stellen allerdings ebenso offen wie die Frage, ob es sich in den genannten Handlungsfeldern eher um unmittelbare Hilfestellungen zur Bewältigung einer konkreten Lebenslage handelt oder um langfristig gedachte Inklusion.

2.2.4 Integration als Doing *uyum*

Ein Novum im Gesetz ist der Ansatz des *uyum*. Der Begriff lässt sich wörtlich als Harmonisierung übersetzen und kommt dem deutschen Konzept der Integration nahe. Er impliziert eine Assimilation bzw. Anpassung an die Mehrheitsgesellschaft, bei der Leistungen von den Zuwandernden erbracht werden (Düvell 2018: 195). In der Türkei bezog sich die Diskussion um Integrationsfragen lange Zeit auf die über 5 Millionen Türkeistämmigen, die in Deutschland, Frankreich oder in den Niederlanden leben. Im Kontext der Zuwanderung durch Umsiedlungspolitiken nach der Republikgründung wurden Anfang des 20. Jahrhunderts solche gesellschaftspolitischen Fragen, wie oben diskutiert, von starken Identitätssetzungen überlagert. Mit der massiven Zuwanderung von Geflüchteten aus Syrien musste sich die Türkei nun in einer neuen Rahmung mit Fragen von migrationsinduziert wachsender Diversität bzw. gesellschaftlichem Wandel auseinandersetzen (Akıncı et al. 2015: 69). Dies bedingte einen Perspektivwechsel von der Konstruktion des Türkischen für alle Staatsangehörigen ungeachtet der tatsächlichen ethnischen Zugehörigkeit zu einem Ansatz der Integration von Ausländer:innen in der Türkei als Aufnahmegesellschaft, der sich eher an europäischen Vorbildern orientiert (Kılınç 2019: 73 f). Dieser Umschwung ist ebenfalls ein Beispiel für eine Übernahme von Politiken im internationalen Migrationsregime zu deuten.

Mit dem Gesetz von 2013 hat die Türkei zum ersten Mal nicht nur ein Gesetz für den Aufenthalt erlassen, sondern auch für *uyum*. Das Gesetz unterscheidet ausdrücklich zwischen dem neutralen Begriff *göç* für Migration im Allgemeinen und der Einwanderung von türkischen bzw. muslimischen Personen, die unter *Iskân kanunu* von 1934 fallen, das immer noch gültig ist (T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2018: 11).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Mit Blick auf Kategorien, die im Gesetz von 2013 gebildet werden, adressiert der türkische Integrationsansatz in erster Linie Menschen, die unter internationalem bzw. temporärem Schutz stehen. So legt Artikel 96 des YUKK fest, dass Integrationsmaßnahmen mit der Beteiligung von Kommunalverwaltungen, nationalen und internationalen Organisationen sowie Universitäten geplant und durchgeführt werden können. Allerdings klärt das Gesetz nicht näher, was unter solchen Maßnahmen, die *uyum* ermöglichen sollen, zu verstehen ist. Dagegen sind die Verpflichtungen (*yükümlüklür*) der Schutzsuchenden gegenüber öffentlichen Stellen im Gesetz genau benannt. Menschen, die unter internationalem Schutz stehen, sind verpflichtet, Veränderungen ihres Beschäftigungsstatus, ihres Einkommens und Vermögens innerhalb von 30 Tagen, einen Wohnsitzwechsel oder Veränderungen im Familienstand innerhalb von 20 Arbeitstagen zu melden. Bei unrechtmäßigem Bezug von Hilfsleistungen sind sie zur Rückzahlung verpflichtet. Personen unter vorübergehendem Schutz, der auf nationalem Recht beruht, sind ebenfalls zu den oben genannten Meldeverfahren verpflichtet. Zusätzlich müssen sie sich an dem von der Migrationsbehörde zugewiesenen Ort aufhalten (Kılınç 2019: 61).

Die Umsetzung der Handlungsziele von *uyum* verantwortet und gestaltet die nationale Migrationsbehörde. Öffentlichkeitswirksam finden regionale Dialogrunden in zahlreichen Städten und ihren von Flüchtlingsmigration betroffenen Quartieren statt. Die Internetpräsenz der Behörde dokumentiert Veranstaltungen, die offensichtlich in der Regel ohne eine direkte Einbindung der lokalen Stadtverwaltungen durchgeführt werden. Dominant sind in der Medienpräsenz vielmehr Bilder von Zusammenkünften geflüchteter Familien mit dem Präsidenten der Behörde. Ein weiteres prägnantes Beispiel für die Arbeit der nationalen Migrationsbehörde findet sich auf einer speziellen Webseite für Kinder (uyumcocuk.gov.tr), die Lieder und Spiele zu *uyum* anbietet. Ein türkisches Mädchen mit dem Kunstnamen *Muyu* (Anagramm von *uyum*) bringt einem ‚Migrantenkind' (*Göçmen çocuğu*) türkische Kinderspiele bei.[36]

Doing uyum kennzeichnet also den Versuch der Türkei, sich dem westlichen Konzept der Integration anzunähern, und bezeichnet gleichzeitig dessen spezifische Übersetzung in den türkischen Kontext.[37] Mit Veranstaltungen und Dialogrunden zum Zusammenleben, der Vermittlung

36 https://www.goc.gov.tr/goc-projeleri56, abgerufen am 04. 09. 2020.

37 An dieser Stelle geht es nicht um den ethnomethodologischen Forschungsansatz von Harold Garfinkel (Garfinkel 2022). Aber inspiriert von der Analyse der alltagsprak-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

vorherrschender kultureller Werte des Aufnahmelandes an die Newcomer sowie einem synthetisch positiven Framing von Migration durch bunte Bilder wird *uyum* zelebriert. Auf der praktischen Ebene bleibt die Übernahme des Integrationsgedankens oberflächlich, weil sich hierbei die Aufnahmegesellschaft nicht ändern soll bzw. muss.

Dieser Befund ähnelt den Beobachtungen zur Übernahme des temporären Schutzes als Beispiel der Diffusion bzw. der Übernahme von Politiken im internationalen Migrationsregime. Auch dabei zeigt sich, dass eine Kategorie formal übernommen wird, dann aber auf abweichende Art und Weise implementiert wird. Dies führt zu zwei Ableitungen: (1) Bei der Übernahme von Politiken gilt es stets die spezifischen Übersetzungen zwischen zwei Kontexten zu beachten; (2) zugleich scheint die Türkei zwischen der Übernahme europäischer Konzepte und ihrer partiellen Anpassung an internationale Standards einem eigenen Muster zu folgen, das sich bis zur Übernahme von Rechtskorpora anderer Staaten bei der Republikgründung zurückverfolgen lässt. Modelle werden selektiv angepasst.

Allerdings sieht die Wirklichkeit der Implementation oft ganz anders aus, als es Gesetze in Aussicht stellen oder die Medienpolitik der zuständigen Institutionen suggeriert: Umfragen der türkischen AKP-nahen Frauenflüchtlingsorganisationen KADEM (*Kadın ve Demokrasi Derneği*) verdeutlichen beispielsweise, dass es kaum interkulturellen Austausch zwischen Zugewanderten und alteingesessener Bevölkerung gibt. Lediglich jede vierte syrische Frau gab zu Protokoll, unter türkischen Frauen Freundinnen gefunden zu haben. Die Teilhabe syrischer Frauen erstreckt sich vielmehr vor allem auf Interaktionen innerhalb der eigenen Gruppe, arabischer Vereine und lokaler NGOs (KADEM 2018: 71).

Daher kommt es immer mehr auf die zivilgesellschaftlichen Gruppen in der Türkei an, die einen wesentlichen Beitrag zur gesellschaftlichen Teilhabe von Geflüchteten leisten (Boşnak 2021; El Abed et al. 2023). Insbesondere im lokalen Raum bieten Vereine und Nachbarschaftshilfen, die zum Teil auch mit Kommunen kooperieren, Unterstützung und Solidarität mit den Newcomern (Kayali 2022: 7). Die Einhaltung der Menschenrechte sowie eine Rechtsberatung stehen im Fokus vieler nationaler NGOs, die häufig Beratende aus den Communities der Geflüchteten in ihre Arbeit mit aufnehmen (Özdora Akşak/Dimitrova 2022: 379). Kos-

tischen Handlungen, um die soziale Wirklichkeit von Gender herzustellen, wird der Begriff *doing* angewandt (West/Zimmerman 1987).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tenfreie Rechtsberatung wird durch gemeinnützige Organisationen wie SGDD-ASAM (*Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği* – Verein zur Solidarität mit Asylsuchenden und Migranten) oder auch MUDEM (*Mülteci Destek Derneği* – Unterstützungsverein für Geflüchtete) angeboten (The Asylum Information Database 2019: 60). Eine positive Rolle spielen vielerorts die türkischen Anwaltskammern, die in den Metropolen Ankara, Istanbul, Izmir, Kayseri und Erzincan, in denen größere Abschiebezentren betrieben werden, den Rechtsschutz von Geflüchteten übernehmen und Verantwortliche auch in die Beiräte der Abschiebezentren entsenden. So hat die Anwaltskammer in Izmir, die nach eigenen Angaben die erste Kommission für Migration und Asyl (*Göç ve İltica Komisyonu*) gegründet hat und im lokalen Abschiebezentrum *Harmandalı* aktiv ist, für ihre 400 Anwältinnen und Anwälte im Jahr 2020 ein Handbuch zum „Flüchtlingsrecht für in der Prozesskostenhilfe tätige Rechtsanwälte" (*Adli Yardım Alanında Çalışan Avukatlar İçin Mülteci Hukuku Rehberi*) herausgegeben (Izmir Barosu 2020).

Ungeachtet der Verbesserungen auf gesetzlicher Ebene und der Ausweitung des Rechtsbeistands bleibt festzuhalten, dass es in der Praxis keinen systematischen Rechtsschutz für Geflüchtete gibt. Dies gilt nicht nur mit Blick auf Aufenthaltsstatus oder Ausweisung, sondern insbesondere hinsichtlich der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft (Çelik/White 2021: 16). Neben der Flüchtlingsaufnahme ist die Türkei durch sozioökonomische Probleme überlastet und kann selbst ihren eigenen Staatsangehörigen keinen Schutz vor Ausbeutung bieten. So ist in naher Zukunft kaum eine Verbesserung der Lage von Geflüchteten in diesem Bereich zu erwarten.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das türkische Migrationsregime widersprüchlich bleibt: Es ist ein emergenter Komplex älterer Strukturen, die teils bis in die osmanische Zeit zurückreichen und seit den 1920er Jahren zunehmend durch nationalstaatliche Elemente überformt bzw. überschrieben werden. Lange Zeit waren eher Fragen der Abwanderung oder Durchwanderung vorherrschend, die dazu geführt haben, dass der Umgang mit Zuwanderung rudimentär reguliert blieb. Ansetzend an Prozessen, die im Kontext des Aufnahmeverfahrens der Türkei in die EU begonnen haben, hat dann die Massenflucht aus Syrien fast schlagartig einen beträchtlichen Regulierungsbedarf erzeugt, der seit gut einem Jahrzehnt zu einer revolutionären Umstrukturierung des Umgangs mit Migration in die Türkei und mit der Zuwanderung von Geflüchteten ausgelöst hat.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

2.2.5 Externalisierungsprozesse

Kurz nach Beginn des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine im Februar 2022 ließ der türkische Innenminister Süleyman Soylu zur Aufnahme der ersten 20.000 ukrainischen Geflüchteten verlautbaren: „Wir nehmen sie auf, gucken nicht auf ihr blondes Haar und ihre blauen Augen, wir sind Muslime" (Cumhuriyet 2022). Fünf Monate später gab die dem Innenministerium unterstellte Migrationsbehörde bekannt, dass seit Jahresbeginn 72.578 ‚Illegale' (*kaçak*) deportiert worden seien, ohne dabei ihre Nationalitäten zu nennen (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2022).

Diese Aussagen repräsentieren nicht nur eine bestimmte nationalistisch und religiös formierte Informationspolitik, sondern auch Aushandlungsprozesse zwischen der türkischen Regierung mit der Europäischen Union bzw. ihren Mitgliedstaaten einerseits und der politischen Opposition im Inland andererseits, die zunehmend flüchtlingskritisch wird (Şahin-Mencütek et al. 2021b: 22). Neben den politischen Verwerfungen mit den NATO-Partnern durch das zwiespältige Verhältnis der Türkei zu Russland, verschränkt die Türkei außenpolitische Interessen mit den Themen Migration und Asyl. Während die Türkei ihre Grenze zu Syrien lange Zeit offengehalten hat, sollte sie 2016 ihre Grenze zu Europa schließen und Geflüchtete daran hindern, weiterzuziehen (Akıncı et al. 2015): türkische Ordnungsbehörden sollten durch eine strikte Migrationskontrolle Geflüchtete daran aufhalten, in die EU einzureisen. Ergebnis waren eine ambivalente Flüchtlingspolitik im Inneren und der sogenannte Flüchtlingsdeal der Türkei mit der EU (Karadağ 2019: 11). Ihre Rolle als Gatekeeper bzw. erste Verteidigungslinie der NATO hat die Türkei gegenüber der Sowjetunion seit 1952 geostrategisch erfüllt. In der Türkei wird ihr Beitrag zur Regulierung der Flüchtlingswanderung vielfach als Neuauflage dieses Verhältnisses aufgefasst (Akgül-Açıkmeşe/Koppa 2022: 9).

Diese Verlagerung von Lasten oder Aufwendungen auf andere Regionen wird in der Forschung auch als Externalisierung bezeichnet. Als Folge solcher quasi extraterritorialen staatlichen Maßnahmen werden Asylsuchende durch Dritte daran gehindert, das Territorium des Staates zu erreichen, von dem die Externalisierung ausgeht. Solche Mechanismen, die immer stärker zu Elementen von Migrations- und Flüchtlingspolitik werden, verursachen Externalitäten, die in „institutionalisierten Verhandlungsarenen" (Behnke 2018: 263) ausgeglichen werden müssen, um diejenigen Akteure, die diese Lasten übernehmen, zur Mitwirkung zu bewegen. Im türkischen Kontext wird die Externalisierung auf zwei Ebenen er-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

reicht: Die unmittelbare Verhinderung der Weiterreise von Geflüchteten auf das Territorium der Europäischen Union durch Kontrolle verbindet sich mit Ressourcentransfers, die in der Türkei soziale und infrastrukturelle Programme ermöglichen.

Dabei bauen europäische Staaten zwischenstaatliche Kooperationsformen direkt mit der Türkei auf (Panizzon/van Riemsdijk 2019: 1226). Wie die empirischen Ergebnisse aus der Dokumentenanalyse mittels Textmining zeigen werden, wirken Staaten wie Deutschland, Schweden und Dänemark mit eigenen Migrations- und Integrationsprogrammen direkt auf die Arbeit der kommunalen Ebene in der Türkei und umgehen damit die europäische Ebene. Organisiert wird das Abblocken von Fluchtwanderung gegenwärtig nicht mehr vor allem durch eigene Grenzkontrollen, da internationales Flüchtlingsrecht diese bei Asylsuchenden tendenziell unwirksam macht: Selbst bei Ad-hoc-Beurteilung eines Antrags muss zunächst die Aufnahme zur Fallprüfung erfolgen. Es geht also darum zu verhindern, dass Asylsuchende die Grenzen der EU überhaupt erreichen. Dies erfordert, dass Geflüchtete Aufenthalt in einem sicheren Drittstaat finden und annehmen, was wiederum Weiterwanderung vermindert und eine leichtere Rückweisung in diese Staaten ermöglicht (Fine 2018: 1751).[38]

Umgesetzt werden kann eine solche Politik in der Regel nur durch Mitwirkung dieser Staaten, was wiederum entsprechende Ressourcenzuweisungen voraussetzt und über bilaterale bzw. multilaterale zwischenstaatliche Abkommen formalisiert wird (Frelick et al. 2016: 193). Der Trend zur Ausgrenzung von Asylsuchenden durch deren Immobilisierung in einem sicheren Drittstaat ist kein neues Phänomen, zumal Nationalstaaten meist ambivalent gegenüber internationaler Kooperation in Bezug auf Flüchtlingsaufnahme reagieren. Gerade für wirtschaftlich schwache Staaten stellt eine große Zahl zu versorgende Menschen beträchtliche Herausforderungen dar (Loescher 1994: 352).

Die Hoffnung, dass andere Staaten die Aufgabe übernehmen, Menschen auf der Flucht aufzunehmen, ist weit verbreitet und speist sich in der Regel aus der Angst, dass Geflüchtete die eigene Gesellschaft und deren Strukturen gefährden oder überlasten (Suhrke 1998: 401). Maßnahmen, die den Zugang zum eigenen Territorium für Menschen auf der Flucht

38 Ein Beispiel dafür sind paramilitärische Organisationen in Libyen, die mit der europäischen Grenzschutzagentur Frontex kollaborieren.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

erschweren oder verhindern sollen, sind daher ebenso weit verbreitet wie Bemühungen, eine rasche – und nicht immer freiwillige – Rückführung von Geflüchteten zu ermöglichen, wenn diesen kein Asyl gewährt wird (Loescher 2001: 46).

Die Türkei ist im Jahr 2016 Akteurin europäischer Externalisierungsstrategien geworden, als das Rückübernahmeabkommen mit der EU und anschließend der sogenannte gemeinsame Aktionsplan (auch bekannt als ‚EU-Türkei-Deal') abgeschlossen wurde. Der Türkei wurden im Rahmen des Abkommens mit der EU vom 18. März 2016 6 Milliarden EUR als Hilfe zugesagt, die vertraglich gebunden über Projekte und Hilfsorganisationen geleistet werden sollten. Fünf Jahre später waren bis Ende 2021 über 4 Milliarden EUR aus dieser Summe ausgezahlt worden (Die Bundesregierung 2021).[39]

Im Jahr 2015 war dem ‚EU-Türkei-Deal' vorausgegangen, dass die Türkei mit der Aussetzung der Kontrolle der Migrationsbewegungen in Richtung Westen Geflüchtete als Druckmittel gegen die EU entdeckt hatte (Düvell 2019: 2237). Das Aussetzen von Grenzkontrollen hat damals eine Massenbewegung von Geflüchteten in Richtung Europa ermöglicht und der EU vor Augen geführt, wie massiv sie die Folgen des Syrienkriegs betreffen können. Nach dieser Erfahrung hat sich die EU kurzfristig bereit erklärt, die Türkei beim Unterhalt von Geflüchteten im eigenen Land zu unterstützen, wenn diese an der Weiterreise nach Westen gehindert werden. Zugleich wurde der oben diskutierte Rückführungsmechanismus installiert.

Seitdem dient der prekäre Status der Asylsuchenden in der Türkei als Druckmittel gegenüber den europäischen Staaten (Aksel/İçduygu 2018: 28). Im historisch tief verwurzelten Dauerkonflikt zwischen Griechenland und der Türkei werden Geflüchtete ebenfalls zum Spielball (Koca 2014). 2021 hat eine Mischung aus Fake News und intransparentem Vorgehen des türkischen Innenministeriums dazu geführt, dass Tausende Menschen an die griechische Grenze gelotst wurden und dann von griechischen Grenzschützern mithilfe der europäischen Agentur für die

39 Externalisierungsprozesse sind international: Die Grenze Mexikos zu den USA ist ein prägnantes Beispiel dafür, wie Mexiko als Gatekeeper zu den USA fungiert. Auffällige Parallele ist, dass ehemalige Auswanderungsländer wie Türkei und Mexiko von den ehemaligen Aufnahmestaaten in ihrem Migrationsregime beeinflusst werden (Refugee Rights Turkey 2019b: 3). Ein weiteres aktuelles Beispiel ist die Grenzkontrolle der marokkanischen Behörden im Auftrag Spaniens in Gibraltar.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Grenz- und Küstenwache Frontex gewaltsam aufgehalten wurden (Toygür et al.: 20).

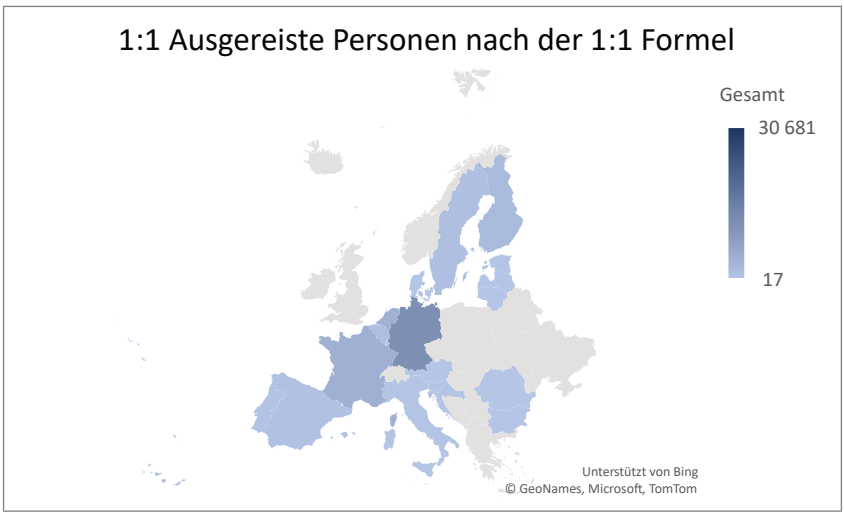
Gleichzeitig wird ein deutliches Missverhältnis zwischen der Aufnahme von Geflüchteten und Finanzierungshilfe durch die EU deutlich: Griechenland hat seit 2014 insgesamt 2,9 Milliarden EUR für die Versorgung und Unterbringung von Geflüchteten erhalten. Ein Überblick über die Gesamtzahl der in Griechenland in dem Zeitraum befindlichen Geflüchteten ist nicht verfügbar. Jedoch lebten im Februar 2022 nach UNHCR-Angaben insgesamt 166.124 Asylsuchende in Griechenland. Zur gleichen Zeit lebten 3,7 Millionen Syrer:innen unter temporärem Schutz und 322.000 Geflüchtete unter internationalem Schutz aus dem Irak, Afghanistan und dem Iran in der Türkei.

Migrationsregime sind häufig asymmetrisch ausgeprägt: Westliche Industrieländer finanzieren Unterstützung und Hilfe, die über internationale Organisationen im Sinne von *burden sharing* an die Aufnahmeländer ausbezahlt werden (Betts 2008: 5), die ihrerseits dafür sorgen, dass weniger Geflüchtete den Westen erreichen. Auf diese Art und Weise wird auch das Flüchtlingsregime der Türkei zum Teil von der EU finanziert. Übertragen werden also nicht nur Regeln, Normen und Routinen, die, wie oben dargestellt, von der Türkei an die eigenen Interessen angepasst werden. Übertragen werden auch unmittelbar Funktionen von Grenzkontrolle bzw. Migrationskontrolle. Diese Verlagerung trägt dazu bei, dass der ehemalige Transitstaat Türkei so rasch und massiv zum Aufnahmestaat für Geflüchtete geworden ist (Üstübici 2019: 5).

Mit dem Abschluss des ‚EU-Türkei-Deals' wurden die Aufnahmezentren in Abschiebezentren umgewandelt. Die EU beteiligte sich somit unmittelbar an der Finanzierung dieser Einrichtungen (Refugee Rights Turkey 2017: 7). Menschen, die nicht in der Türkei als Geflüchtete registriert sind, können in diese Rückführungszentren transportiert und in ihre Herkunftsländer abgeschoben werden. Angehörige der Roma-Minderheit Dom werden sogar nach Syrien deportiert, wo sie eklatanter Diskriminierung ausgesetzt sind (The Asylum Information Database 2019: 14).

Die sogenannte Eins-zu-eins-Formel der Vereinbarung mit der EU besagt, dass für jede Rückführung eines syrischen Staatsangehörigen, der von den Ägäischen Inseln in die Türkei zurückkehrt, eine andere syrische Person in ein Land innerhalb der EU umgesiedelt wird. Auf der Basis dieser Regel wurden nach Angaben des türkischen Innenministeriums bis Anfang 2022 insgesamt 2.139 Menschen in die Türkei abgeschoben (748 stammten aus Pakistan, 412 aus Syrien, 204 aus Algerien sowie 775

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY



Karte 2: Ausgereiste Personen Eins-zu-eins-Formel

Menschen aus 38 weiteren Nationen). Aus der Türkei wurden zur gleichen Zeit 30.681 Personen mit syrischem Pass in EU-Staaten umgesiedelt. Die meisten Menschen hat mit Abstand Deutschland (11.765) aufgenommen, danach folgen Frankreich (4.886) und die Niederlande (4.712).

Das türkische Innenministerium erklärt die Differenz zwischen den aufgenommenen und umgesiedelten Menschen zu einem Indikator für *külfet paylaşımı* („Lastenteilung"), d. h. *burden sharing* zwischen der Türkei und den EU-Ländern (T.C. İçişleri Bakanlığı 2021: 280). Die Externalisierung verhindert also einerseits das Weiterwandern des größten Teils der syrischen Geflüchteten. Andererseits erfährt die Türkei, wenn auch im Vergleich marginal, durch die Umsiedlungspolitik der EU eine größere Entlastung, als es ihr im Abkommen von 2016 zugesagt worden ist. Die Externalisierung bezieht sich aber nicht nur auf Grenzkontrollmaßnahmen, die in der Regel auf der Basis von bilateralen Abkommen zwischen einzelnen Ländern in Europa und Abgangs- oder Transitländern erfolgen und von der Agentur Frontex mit umgesetzt werden (Zapata-Barrero 2020: 3).

Daneben ist vor allem die indirekte Externalisierung von Bedeutung, die sich auf internationale Programme in der Türkei bezieht, die der sozialen Versorgung von Geflüchteten dienen. Ein umfassendes Programm in diesem Zusammenhang ist der sogenannte 3RP, der Regional Refugee and Resilience Plan, der nicht nur in der Türkei, sondern auch in Jordanien

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

und im Libanon umgesetzt wird und 2021 um Irak und Ägypten erweitert wurde. Insgesamt betrifft das Programm in diesen Regionen etwa 7,1 Menschen Flüchtlinge, davon 5,6 Millionen registrierte syrische Geflüchtete. Sein Fördervolumen betrug 2002 insgesamt 6,1 Milliarden US-Dollar (UNHCR/UNDP 2022b: 3).

Rechtliche, administrative und migrationspolitische Prozesse bringen auf nationaler und lokaler Ebene neue Verwaltungsstrukturen hervor und wirken modifizierend auf bestehende Infrastrukturen und Organisationen. Entscheidend dabei ist die Vielzahl entstehender Kooperationen in Projekten sowie ein internationaler Informations- und Expertenaustausch, an dem sich die EU, einzelne Staaten und zahlreiche internationale Organisationen beteiligen (Frelick et al. 2016: 194).

Das Programm 3RP wird in der Türkei von UNHCR und UNDP gemeinsam umgesetzt. Das Hauptziel ist die Versorgung der in der Türkei lebenden Syrerinnen und Syrer, die unter temporärem (nationalem) sowie internationalem Schutz stehen. Die Versorgung betrifft in erster Linie den Zugang zu Gesundheits-, Bildungs- und Sozialdiensten sowie zu kommunalen Dienstleistungen. Im Jahr 2022 entfielen aus dem Budget des Programms 3RP über eine Milliarde US-Dollar auf die Türkei, ein Budget, das zu 85 % von UN Organisationen und von 15 % NGOs verausgabt wurde (UNHCR/UNDP 2022a: 54). Die Partner- und Spenderorganisationen umfassen neben nationalen Ministerien, NGOs, Wirtschaftsverbänden und internationalen Stiftungen auch nationale Organisationen aus Japan, Dänemark oder Katar. Auf vergleichsweise sehr niedrigem Niveau sind türkische Kommunen (*municipalities*) beteiligt (UNHCR/UNDP 2022a: 21).

Die EU hat als direkte Folge des EU-Türkei-Abkommens von 2016 ihr bisher größtes humanitäres Programm aufgelegt, das Emergency Social Safety Net, ESSN, das bis 2023 finanziert ist (European Commission 2022). Das ESSN ist ein Sozialprogramm, das anspruchsberechtigen Geflüchteten als *most vulnerable persons* periodisch eine bestimmte Summe Geld zur Deckung des eigenen Lebensunterhalts zur Verfügung stellt.[40] Die Durchführung erfolgt über das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen WFP (World Food Program) und durch den

40 Ein anspruchsberechtigtes Familienmitglied erhält Anfang 2022 ca. 155 TL (ca. 10 EUR), Geld, das mittels einer Karte (*Kızılaykart*) bei der türkischen Volksbank *Halkbank* abgehoben werden kann (Stand: 28. 03. 2022), https://platform.kizilaykart.org/tr/index.html.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Türkischen Roten Halbmond (TRC-Turkish Red Cross, Türk Kızılay) (Ark-Yıldırım/Smyrl 2021: 124).

Die Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission (DG ECHO4) kann dem Türkischen Roten Halbmond TRC nicht direkt Finanzmittel zukommen lassen. Daher ist das WFP als eine internationale Organisation zwischengeschaltet (European Commission 2019: 53). Der TRC steht jedoch unter dem Verdacht, mit der nationalen Regierung eng vernetzt zu sein. So sind zum Beispiel die von der Zentralregierung ernannten Gouverneure in den Gremien der Hilfsorganisationen im Vorstand. Daher stuft die Forschung den TRC als *GONGO (Government operated non-governmental organization)* ein (Yıldızcan/Bayraktar 2019: 369).[41]

Das ESSN-Programm steht ausdrücklich nur denjenigen syrischen Geflüchteten offen, die neben dem Nachweis der Bedürftigkeit sowie des anerkannten Schutzstatus eine registrierte Adresse vorweisen können. Dies schließt Menschen aus, die in prekären Wohnverhältnissen leben bzw. nicht in dem Bezirk, der ihnen als Wohnort zugewiesen wurde (Çelik/White 2021: 15). Gleichwohl schätzt die Europäische Kommission auf Grundlage ihrer eigenen Evaluation, dass die Hilfen aus dem ESSN grundsätzlich bei der Zielgruppe ankommen würden (European Commission 2019: 30). Unübersehbar bleibt indes, dass das Programm auch ein mächtiges Instrument der Kontrolle und Disziplinierung gegenüber Geflüchteten ist. Dies betrifft sowohl den Druck, sich registrieren zu lassen, als auch etwa Fragen des Aufenthalts (Ark-Yıldırım/Smyrl 2021: 124).

Pragmatisch hat die Türkei dieses größte entwicklungspolitische Transferprogramm der EU in ihr Sozialsystem integriert (Yilmaz 2019: 729). Der Evaluationsbericht von 2019 stellt fest, dass sich die Türkei damit „deutlich von dem stereotypischen humanitären Umfeld unterscheidet" (European Commission 2019: 42). Damit ist gemeint, dass die Türkei nicht auf kurzzeitige Erbringung von Dienstleistungen durch NGOs gesetzt hat, sondern die EU-Hilfen in ihr bestehendes nationales Sozialleistungssystem übernommen hat.

Das ESSN-Programm ist in das nationale türkische Sozialhilfesystem BSYS (*Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi*) eingegliedert. Dieses System

41 GONGO steht als Akronym für *government operated non-governmental organization*, d. h. für eine staatlich gelenkte NGO, die ursprünglich in England im Zuge von Rationalisierungsprozessen der öffentlichen Verwaltung entstanden ist (Lowndes/Polat 2020: 14).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

wurde 2010 mit Mitteln der Weltbank eingeführt und umfasst die Bearbeitung des Sozialhilfebezugs von anspruchsberechtigen Bürgerinnen und Bürgern auf kommunaler Ebene. Die dabei erhobenen personenbezogenen Daten werden in einer Datenbank zentral hinterlegt. Gleichzeitig können die Antragstellenden ihre Daten über das E-Government-Portal einsehen. Die Leistungen umfassen neben Sozialhilfe Leistungen wie Witwen- und Waisenrente, Beschäftigungsförderung, Veteranenhilfe, Hilfe für Menschen mit Behinderung, Heizkostenzuschuss oder Wohnraumhilfe (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2017: 12).

Das ESSN sowie die Conditional Cash Transfers, kurz CCTE, als Bildungshilfe für ausländische Kinder *(Yabancılara Yönelik Şartlı Eğitim Yardımı*), sind in dieses System eingebunden (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2022a).[42] Die Antragstellung und -bearbeitung erfolgt über die Sozialstiftungen SYP (*Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları*), die es bereits seit 1986 gibt. Die SYP sind eine Art Sozialhilfeträger, die in jeder Region mit dem Ziel etabliert wurden, Maßnahmen der Sozialhilfe einzuleiten. Das Personal führt Hausbesuche durch, erfasst den sozioökonomischen Status der Betroffenen und genehmigt schließlich bei Anspruchsberechtigten die Anträge (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2022b).

Beide Programme, Sozialhilfeleistung und Flüchtlingsunterhalt, bewegen sich zwischen dem Feststellen von ‚Vulnerabilität' als Bezugsvoraussetzung und dem Aufbau von ‚Resilienz' als Maßnahmenziel (Ark-Yıldırım/Smyrl 2021: 126). Die Produktion von Resilienz von Individuen oder Systemen, d. h. Widerstandsfähigkeit, ist ein international anerkanntes Konzept zur Eindämmung der Folgen von Katastrophen und Krisen (Hustedt 2019: 183). Internationale Programme von UNHCR, Weltbank oder EU nehmen die abstrakten Konzepte der Resilienz und Vulnerabilität (in der Covid-19-Pandemie in Deutschland ebenfalls dominant) als Grundlage für ihre Arbeit.

Zu vulnerablen Gruppen werden häufig Ältere, Menschen mit Behinderung und Frauen sowie Kinder gezählt. Frauen werden in Krisenzeiten häufig ohne Selbstwirksamkeit bzw. Agency als zu schützende Opfer kategorisiert, die zum Aufbau ihrer Resilienz eine bestimmte Maßnahme oder Politik brauchen (Krause 2016: 22). Diese Logik wird hier auf besondere

42 Conditional-Cash-Transfers (CCTE) ist ebenfalls als Programm zur Armutsbekämpfung in Brasilien und Mexiko bekannt. Es richtet sich zum Beispiel an Mütter, die ihre Kinder regelmäßig zur Schule schicken und dafür Geld und Gesundheitsversorgung bekommen (Henninger 2018: 6).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Art und Weise verallgemeinert. Dies allerdings durchaus selektiv: Während das UNHCR den Resilienzansatz bei Personen aus Syrien verfolgt, wird dieser bei Menschen aus Afghanistan nicht angewandt (Krause/Schmidt 2020: 27 f).

Wichtige Akteure in diesem Geschehen sind neben staatlichen Stellen international agierende NGOs und Stiftungen, die nicht selten als ‚verlängerter Arm der Nationalstaaten' Anreize und Fördermittel in Aussicht stellen.[43] Die Übernahme von Ideen, Konzepten und Best Practice kann im Rahmen von internationalen Konvergenzprozessen im Idealfall intrinsisch motiviert durch Imitations- und Lernprozesse stattfinden. Grundlage sind im Rahmen transnationaler Kommunikation Diffusionsprozesse, die zur Verbreitung bestimmter Ansätze beitragen. Art und Umfang solcher Übernahmen können dabei aber auch, zumindest partiell, durch direkten Zwang, politische Verpflichtungen oder Druck sowie durch finanzielle Anreize bewirkt werden. Diese politische und ökonomische Konditionalität ist insbesondere bei den Programmen von Weltbank und UN in der Türkei zu beobachten (Aksel/İçduygu 2018: 1).

Wie solche Interaktionen Veränderungen herbeiführen, lässt sich auf vielen Ebenen erkennen. So ist der Begriff Resilienz inzwischen in die türkische Sprache als *resilyans*[44] aufgenommen worden und hat Einzug in das Vokabular der türkischen Migrationsarbeit gehalten, das sich immer stärker am Wording der zuvor genannten Programme von UN und EU sowie einzelner Staaten orientiert (Gültaşlı et al. 2019b: 14). Ein prägnantes Beispiel etwa ist das Wirken des schwedischen Städtebundes SKL International (Swedish Association of Local Authorities and Regions) und seines Programms Resilience in Local Governance (RESLOG)[45], das in kooperationswilligen türkischen Kommunen mit einem hohen Anteil an Syrer:innen umgesetzt wird (Dura/Karakoç 2019: 14). Die Stärkung der Handlungsfähigkeit der Kommunen durch internationale Zusammenarbeit bei der Entwicklung von geeigneten Maßnahmen zur Versorgung von Geflüchteten wird von NGOs immer stärker als eine Alternative zu gestaltendem Handeln der Zentralregierung in Ankara gesehen (Adar/Püttmann 2022: 3).

43 Dieses normative Zureden (*normative suasion*) ist nicht nur im Migrationsbereich, sondern auch im Umweltbereich zu beobachten (Bohne 2018: 231).

44 Die korrekte türkische Übersetzung für Resilienz wäre *dayanıklık* für Widerstandskraft.

45 https://sklinternational.se/projects/projekt/turkeyandlebanonresilienceinlocalgovernance.1046.html, abgerufen am 28. 03. 2022.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Der 3RP trägt den Begriff Resilienz im Programmnamen; auch das ESSN adressiert die am stärksten vulnerablen Gruppen seiner Zielgruppe. Die Perspektive der Programme ist somit ausdrücklich auf etwas fokussiert, was als Notfall oder Notlage definiert wird. Während die Türkei weiterhin auf dauerhaftem *burden sharing* beharrt, die Versorgung der Geflüchteten mithilfe von EU-Geldern also institutionalisieren will, entwickelt die EU Ausstiegsszenarien aus dem Programm (Ark-Yıldırım/Smyrl 2021: 131) und folgt damit der Logik einer in einem bestimmten Zeitraum zu bewältigenden Krise.

Gleichzeitig wird aber auch in der Türkei die dauerhafte Ansiedlung syrischer Menschen zunehmend kritisch diskutiert. Treibend dabei ist die wachsende Ablehnung der Geflüchteten durch die türkische Bevölkerung, die sich mit steigender Inflation und sich ausbreitender Wirtschaftskrise verstärkt. Darauf reagiert auch die oppositionelle CHP, die sich diesen Unmut zu eigen gemacht hat. Bevor also Integration überhaupt beginnen kann, wird bereits über Rückführung und Repatriation in eine von türkischen Soldaten kontrollierte Safe Zone in Nordsyrien diskutiert (Adar 2020: 3). In dieser Sicherheitszone (*güvenli bölge*) soll nach Angaben des Innenministeriums der Türkei ein Alltag durch den Aufbau von Verwaltungs-, Sicherheits- und Gesundheitsstrukturen möglich werden (T.C. Içişleri Bakanlığı 2021: 281).

Die dazu notwendige militärische Besetzung staatsfremden Gebiets ist international umstritten und wird häufig als eine innenpolitisch motivierte Maßnahme der Türkei gesehen, um die Repatriierung der syrischen Geflüchteten voranzutreiben (Şahin Mencütek 2022). Dass bisher nicht das Entstehen einer dezidiert rechtspopulistischen Antimigrationspartei in der Türkei zu beobachten ist, ist nicht zuletzt dem Glauben an die Rückkehr der Syrer:innen in ihr Heimatland geschuldet, der noch weit verbreitet ist (Yanaşmayan et al. 2019: 48).[46]

Die Türkei selbst hat 2018 eine 837 km lange Mauer entlang der syrischen Grenze mit nur einem einzigen offiziellen Durchgang errichtet (The Asylum Information Database 2019: 127). Der Bau der Grenzmauer ist ein weiterer Baustein einer Politik, die eine Rückkehr der syrischen Geflüchteten und das Ende weiterer Fluchtwanderung suggeriert. Dazu gehört

46 Seit 2021 gibt es die nationalistische Partei *Zafer Partisi* (Partei des Sieges) mit dezidiert flüchtlingsfeindlicher Programmatik.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

auch, dass kurz nach der Kommunalwahl des Jahres 2019 die Stadtverwaltung von Istanbul mit einer symbolträchtigen Rückführung von syrischen Geflüchteten begann, die sich in Istanbul unregistriert angesiedelt hatten, in die Städte der Erstregistrierung, die ihnen als Wohnorte zugewiesen worden waren (Rottmann / Kaya 2020: 2).

Die CHP haderte als Oppositionspartei dabei durchaus mit ihrer Rolle: Als sozialdemokratische Partei scheint für sie ein liberaler Umgang mit Fluchtmigration vorgegeben, zugleich will sie nicht in den Verdacht geraten, die Politik der AKP-Regierung zu unterstützen (Wuthrich 2020: 35). Hinzu kommt seit dem Abzug der westlichen Alliierten aus Afghanistan im August 2021, dass die Türkei keine weiteren Geflüchteten von dort aufnehmen möchte (CATS Network 2021).

2.3 Planungsprozesse in Kommunalverwaltungen

Für die Untersuchung von Kommunalverwaltungen sind drei Aspekte von Bedeutung: (a) die institutionelle Dimension von Staat und Verwaltung, also ihr formaler Aufbau und ihre Einpassung in staatliche Makrostrukturen, (b) die kulturelle Dimension, die sich auf Traditionen bezieht, die sich in Recht, Strukturen und Praktiken spiegeln, sowie c) die historische Dimension, die sich mit den Entwicklungspfaden der öffentlichen Verwaltung befasst. Dabei gibt es zwei Idealtypen von Verwaltungen: Ein Typus arbeitet eher gebietsbezogen multifunktional, ein zweiter Typus ist eher aufgabenbezogen monofunktional aufgestellt (Kuhlmann 2011: 39).

Kommunalverwaltungen sind dem ersten Verwaltungstypus zuzurechnen, die in den Grenzen ihrer Gebietskörperschaft multifunktional arbeiten. Dahingegen stellt beispielsweise die türkische nationale Migrationsbehörde eine monofunktionale Verwaltung dar, die auch in ihren regionalen Dependancen aufgabenbezogen arbeitet.

Die Verwaltung in der Türkei gliedert sich in drei Bereiche: die Zentralverwaltung (*Merkezi Yönetim*), die Sozialversicherungsträger (*Sosyal Güvenlik Kurumları*) und die Kommunalverwaltungen (*Mahalli İdareler*). Die für die vorliegende Arbeit relevante subnationale Ebene gliedert sich in Regionalbehörden mit Sonderaufgaben[47] (*İl Özel İdareleri*) mit der *Vali* als Governeur:innen an ihrer Spitze, die Kommunalverwaltungen

47 Neben allgemeinen Aufgaben der kommunalen Fürsorge, wie Bau von Schulen und Kulturzentren, Entwicklung der Landwirtschaft, Gesundheitsvorsorge und Sozial-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(*Belediyeler*) und die Verwaltungseinheiten in Dörfern (*Köy*). Die subnationale Ebene der Lokalverwaltungen in der Türkei ist gebietsbezogen mit multifunktionalen Aufgaben auf der Grundlage des Artikels 127 der türkischen Verfassung organisiert (Sadioğlu et al. 2020: 377). Dabei bezieht sich die türkische Kommunalverwaltung heute auf die europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (*Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*), die insbesondere für Fragen der Verwaltungs- und Finanzautonomie bedeutend geworden ist. Gestützt darauf kann eine Kommune in der Türkei heute ohne das Eingreifen oder die Erlaubnis der Zentralregierung in bestimmten Handlungsfeldern eigenständig rechtsgültige Entscheidungen treffen sowie Vermögen für Gemeindeaufgaben aufbauen und über ihre Budgetverwendung entscheiden (TBB 2019: 49).

Das Verwaltungshandeln verfolgt aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive vier Aspekte: Einhaltung und Optimierung der Legalität, Legitimität, Effizienz und Effektivität (Bohne 2018: 110). Während die Leitsätze der Effizienz und Effektivität weiter unten zur strategischen Planung der Kommunen im Sinne des New Public Managements (NPM) eingeordnet werden, nimmt dieser Abschnitt die rechtlichen Reformen der letzten Jahre in den Blick und diskutiert die Neuaufteilung der Gebietskörperschaften, das Profil, den Stil, das Personal sowie die Ressourcen der Kommunalverwaltungen in der Türkei.

2.3.1 Verwaltungsstrukturen

2.3.1.1 Gebietskörperschaften

Das Ineinandergreifen von Landflucht, Besiedlungspolitik und Gewaltmigration hat zu enormer Verstädterung der Türkei geführt. Daraus erwachsende Urbanisierungsprozesse haben dazu geführt, dass ein Großteil der Menschen in der Türkei heute in den Metropolregionen lebt. Bevölkerungsverlagerungen gingen dabei mit Bevölkerungswachstum einher: Seit der Gründung der Republik ist die Bevölkerung von knapp 14 Millionen im Jahr 1927 auf das 6,5-Fache im Jahr Ende 2022 angewachsen, als knapp 85 Millionen Menschen in der Türkei lebten (TUIK – Türkiye İstatistik Kurumu 2022).

dienste, ist dies insbesondere die Umsetzung der Investitionen der Zentralregierung in den Provinzen (Tan 2020: 123).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 3: Gebietskörperschaften und Bevölkerung 2007–2021

Jahr	Bevölkerung	Gebietskörperschaften				
		Gesamt	**Metropol** (*Büyükşehir Belediyesi*)	**Provinz** (*İl Belediyesi*)	**Bezirk** (*İlçe Belediyesi*)	**Gemeinde** (*Belde Belediyesi*)
2007	58.538.501	3.225	16	65	850	2.294
2008	59.093.094	2.954	16	65	892	1.981
2009	60.264.546	2.951	16	65	892	1.978
2010	61.571.332	2.950	16	65	892	1.977
2011	62.678.751	2.950	16	65	892	1.977
2012	63.743.047	2.950	16	65	892	1.977
2013	71.251.022	1.394	30	51	919	394
2014	72.505.107	1.396	30	51	919	396
2015	73.739.101	1.397	30	51	919	397
2016	74.911.343	1.397	30	51	919	397
2017	75.988.625	1.398	30	51	921	396
2018	76.888.607	1.389	30	51	922	386
2019	78.360.074	1.389	30	51	922	386
2020	78.920.614	1.389	30	51	922	386
2021	80.101.564	1.390	30	51	922	387

Während 2011 bereits 84 % der Menschen in Städten lebten, waren es nur drei Jahre später, im Jahr 2014, schon 90 %. Bis 2021 ist dieser Wert auf über 93 % gestiegen. Von den Städter:innen leben wiederum 82,8 % in den wirtschaftlich attraktiven Metropolregionen, die nach wie vor viele Menschen auf der Suche nach besseren Lebensbedingungen anziehen. Dabei ist die Megacity Istanbul mit einer Bevölkerung von knapp 17 Millionen Menschen die mit Abstand größte Stadt der Türkei, gefolgt von der Hauptstadt Ankara mit einer Bevölkerung von fast 6 Millionen sowie den Metropolen an der Westküste Izmir mit einer Bevölkerung von 4,5 Millionen Menschen und Bursa mit über 3 Millionen Einwohnenden. Die Tourismushochburg Antalya ist mit fast 3 Millionen Bewohnenden die fünftgrößte Stadt der Türkei (TUIK – Türkiye İstatistik Kurumu 2022).

Die Meldedaten der ADNKS geben eine Übersicht über die Bevölkerung in den unterschiedlichen Arten von Gebietskörperschaften zwischen 2007 und 2021 (TUIK – Türkiye İstatistik Kurumu 2022). Tabelle 3 verdeutlicht, dass sich trotz der steigenden Bevölkerungsentwicklung aufgrund von Gebietsreformen in den letzten 14 Jahren die Anzahl der Kom-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Karte 3: Stadtverwaltungen in der Türkei

munen mehr als halbiert hat. Auch wenn die Bevölkerung im Betrachtungszeitraum um über 20 Millionen Personen gewachsen ist, verringerte sich die Anzahl der Gebietskörperschaften von 3.225 im Jahr 2007 auf 1.390 im Jahr 2021. Im gleichen Zeitraum stieg die Anzahl der Metropolverwaltungen 2012 von 16 auf 30 und die Zahl der Provinzverwaltungen reduzierte sich von 65 auf 51. Bevölkerungswachstum und eine radikale Konsolidierung der Gebietskörperschaften sind parallel verlaufen.

Die Karte 3 zeigt die 81 Metropol- und Provinzverwaltungen, die als Kommunalverwaltungen in der vorliegenden Arbeit untersucht werden. Die lila schattierten Provinzen werden von Metropolverwaltungen administriert, die in Weiß gehaltenen Regionen werden von Stadtverwaltungen geführt.

Im Jahr 2004 wurden mit dem Gesetz 5216 für Metropolverwaltungen (*Büyükşehir Belediyesi Kanunu 5216*) die Gebietskörperschaften in der Türkei neu eingeteilt. Mit diesem Gesetz reagierte der Staat auf die rapide Verstädterung und die steigenden Bevölkerungszahlen. Zugleich wurden die Beziehungen zwischen den Metropolverwaltungen und den ihnen zugeordneten Gemeinden geregelt, da die Zuständigkeiten der Metropolgemeinden innerhalb der neu gezogenen Gebietsgrenzen ausgeweitet wurden (Turan 2015: 74).[48]

48 Bereits 1984 wurde zur Neuordnung von Gebietskörperschaften mit mehr als 750.000 Einwohner:innen die Großstadtverwaltung gegründet (TBB 2014: 9).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Nach einem jahrzehntelangen Reformprozess wurde die öffentliche Verwaltung in der Türkei somit auf ein stärker dezentralisiertes System umgestellt. Die Außenstellen vieler Ministerien übertrugen Aufgaben an die lokalen Verwaltungen. Der Rechtsstatus der Regionalverwaltungen (*İl Özel İdaresi*), Stadtgemeinden (*Belde Belediyesi*) und Dörfer (*Köy*) wurden in den Ballungsgebieten der Metropolregionen aufgehoben und in Quartiere (*Mahalle*) umgewandelt (Demirkaya 2016: 108). Die finanzielle und administrative Autonomie der lokalen Verwaltungen wurde gleichzeitig gesetzlich garantiert. Darüber hinaus wurde der Rechtsstatus neuer öffentlicher Einrichtungen auf lokaler Ebene definiert und anerkannt, etwa von Entwicklungsagenturen oder Gemeindeverbänden (Tan 2020: 121).

Territorialreformen sind ein beliebtes Instrument des lokalen Regierens: Die Regelung der Stadt-Umland-Beziehungen mit den Mobilitätsströmen, der Handels- und Gewerbeinfrastruktur sowie der Bereitstellung von Kultur- und Freizeiteinrichtungen sind wichtige Fragen der Finanzierung der kommunalen Dienstleistungen (Sack 2012: 321). In Regionen mit hoher Mobilität und wachsender Bevölkerung wurden daher unter anderem diese Beziehungen zwischen Großstadt- und Bezirksgemeinden neu geregelt. Die bestehenden Unstimmigkeiten in Raum- und Bauleitplanung sollten beendet und die Koordinationsbefugnisse der Metropolgemeinden gestärkt werden, indem ihnen die Planungsbehörden sowie Gewerbeämter übertragen wurden (Demirkaya 2016: 129). Insbesondere Fragen der Infrastruktur wie Wasser- und Energieversorgung waren bei der Eingemeindung kleiner Kommunen handlungsleitend, die auch mit Ressourceneinsparungen und Entlastung des kommunalen Haushaltes begründet wurden (Güngör 2012: 20).

Im Gegensatz zu Stadtverwaltungen haben Metropolgemeinden zwei Verwaltungsebenen, in denen die Metropolverwaltung mit der Koordinierung der nachgeordneten Bezirksgemeinden betraut ist. Dennoch tragen alle Kommunen die gleiche Verantwortung in der Daseinsvorsorge (Tan 2020: 117). Zu den kommunalen Pflichtaufgaben gehört die Bereitstellung der städtischen Infrastruktur; diese umfasst die Aufstellung von Bebauungsplänen, die Ordnung des öffentlichen Verkehrs, die Bereitstellung von Feuerwehrdiensten, die Sicherung der Wasser- und Energieversorgung, Müllentsorgung, die Einrichtung einer Umweltbehörde, die Pflege der Friedhofs- und Parkanlagen sowie die Einrichtung eines Standesamts (Demirkaya 2016: 100). Städtische Kunst- und Kulturangebote gehören ebenso dazu wie Leistungen für Jugendliche und Sportangebote. Zu fa-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

kultativen Aufgaben zählen der Bau von Schulen, Glaubenshäusern, die Gesundheitsversorgung, die Restaurierung historischer Gebäude, Sportlerhilfe oder Lebensmittelausgabe. Im Unterschied zu deutschen Kommunen bieten türkische Verwaltungen Berufskurse und Studentenunterkünfte an (Tan 2020: 123).

Sowohl die territorialen Strukturreformen als auch die Ausdehnung der Bandbreite kommunaler Aufgaben im Untersuchungszeitraum dieser Studie sind also Ergebnis von tiefgreifenden Reformprozessen.

2.3.1.2 Verwaltungsprofil

> „Turkey is the most conservative and centralized Napoleonic country, intent on transforming local government with top-down PMM[49] reforms" (Turc et al. 2016, S. 122)

Nach europäischer verwaltungswissenschaftlicher Einschätzung wird die Türkei dem kontinentaleuropäisch-napoleonischen Verwaltungsprofil zugerechnet. Dabei wird der lokalen Verwaltungsebene seitens der Zentralregierung mithilfe eines hohen Grades an Kontrolle eine tendenziell geringe Autonomie zugestanden. Dies geht einher mit Rechtsaufsicht und Kontrolle durch die Präfekten bzw. Gouverneure der Regionen. Der römischen Rechtstradition folgend entspricht dieser Typus einem starken Zentralstaat mit mächtiger Bürokratie (Altunok 2019: 3).

Die Türkei wird ungeachtet ihrer osmanisch-muslimischen Tradition zu dieser Klasse gezählt (Kuhlmann/Bouckaert 2016: 18). Obgleich ihr im direkten Ländervergleich zu Frankreich und Portugal eine zielorientierte Steuerung (‚Performance-Management-Orientierung') bescheinigt wird, verbleibt die Steuerung in der türkischen Verwaltung in dieser Lesart auf einer Top-down-Ebene mit geringen Verwaltungskapazitäten und zentralistischen Merkmalen des napoleonischen Modells (Turc et al. 2016: 135).

Aufgrund ihrer osmanischen Vergangenheit weist die türkische Verwaltung allerdings eine differenziertere Prägung auf, als es das napoleonische Modell suggeriert, auch wenn bei der Republikgründung 1923 Frankreich als Vorbild diente. Die Analyse in der europäischen Verwaltungswissenschaft überträgt ein Muster, das vom französischen Verwaltungsaufbau abgeleitet worden ist, auf die türkische Verwaltung. Diese kommt indes

49 PMM steht für Performance Management and Measurement Systems.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

trotz ihres Neuaufbaus seit den 1920er Jahren aus einer nichteuropäischen, osmanischen Tradition und hat zugleich in den letzten zwanzig Jahren eine Reihe tiefgreifender Reformen durchlaufen, auch wenn von echter Dezentralisierung im türkischen Kontext nicht gesprochen werden kann (Bayraktar 2007: 24).

Die Reorganisation der öffentlichen Verwaltung wurde Ende 2003 der Nationalversammlung als Gesetzentwurf vorgelegt und trat als Kommunalreform (*Belediye kanunu*) im Jahr 2005 mit der Gesetzesnummer 5393 in Kraft (Demirkaya 2016: 98). Als die größte Reform auf der lokalen Ebene seit 1930 weitet das Kommunalgesetz die Kompetenzen der kommunalen Daseinsfürsorge aus. Vor dem Hintergrund diverser Neuordnungen im Rahmen der EU-Beitrittsbemühungen verfügen lokale Verwaltungen durch die Ausweitung öffentlicher Dienstleistungen über mehr Verantwortungs- und Gestaltungsräume (Demirkaya 2016: 120). Ziel des Reformprozesses war ein öffentliches Verwaltungssystem, das den Grundsätzen der Effizienz, Partizipation, Dezentralisierung und Transparenz gerecht wird (Yıldızcan / Bayraktar 2019: 361). Insgesamt sind der lokalen Ebene mit der Kommunalreform 2005 Kompetenzen und Zuständigkeiten in der Entwicklung und Förderung der lokalen Bildungs-, Gesundheits-, Sport-, Sozialdienst-, Industrie- und Handelsinfrastruktur übertragen worden (Turan 2015: 72).

Das Gesetz 5393 ändert den Artikel 127 der türkischen Verfassung, in dem die Kommunalverfassung geregelt ist, mit einem dezidierten Verweis auf die europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Dabei sind drei Änderungen im Kommunalgesetz zentral: a) Einführung der Ansätze des New Public Managements (NPM) für Planung und Budgetierung, b) Einführung einer Sozialverwaltung sowie c) Übertragung der Personalhoheit auf die Kommunen (Bayraktar / Tansug 2016: 226).

Die kennzahlenorientierte Strategieplanung des NPM sollte die Kompetenzen der Verwaltungen vor Ort stärken sowie Personalbudget und -einsatz effizienter machen. Neben der Neuaufstellung der Grundsätze des öffentlichen Verwaltungssystems wurde somit unter anderem auch die Personalstruktur im öffentlichen Dienst reformiert. Mit dem ‚Gesetz über die Verwaltung und Kontrolle der öffentlichen Finanzen' wurden 2005 im Sinne des NPM neue Instrumente wie strategische Planung, mehrjährige Haushaltsaufstellung, Leistungsstandards und Leistungsindikatoren, interne Kontrollsysteme und Bürgerbeteiligungsprozesse als Mechanismen zur Steigerung der kommunalen Effizienz und Effektivität verpflichtend eingeführt (Demirkaya 2019: 184).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Die Einschätzung der Umsetzung von Maßnahmen des NPM fällt aus Sicht der europäischen Verwaltungsperspektive für die Türkei eher kritisch aus (Schwab et al. 2017: 89). Denn trotz der Reformen, so das Urteil der Literatur, verbleiben die Kommunalverwaltungen in der Türkei im engen Korsett eines zentralistischen Verwaltungssystems. Den Führungskräften in den Stadtverwaltungen wird bei der Einführung der NPM-Instrumente eine Überforderung bescheinigt. Anders als bei internationalen Programmen und Pilotprojekten gilt der Erfolg der Implementierung von NPM wegen fehlender umfassender Studien zu den Reformen in der Türkei als schwer messbar. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass das Haupthindernis im türkischen Reformprozess die Schwierigkeit ist, wirksame Ziele und Indikatoren festzulegen und die Leistungen der Kommunalbehörden tatsächlich zu messen (Turc et al. 2016: 125 f). Neuere Erkenntnisse von türkischsprachigen Verwaltungswissenschaftlern zeigen jedoch, dass entgegen anfänglicher Skepsis strategische Planung mittlerweile von der Verwaltung als ein nützliches Instrument akzeptiert wird, das hilft, die Verwaltungskapazitäten zu optimieren (Demirkaya 2019: 206).

Ein zweiter Paradigmenwechsel bestand in der Einführung des Grundsatzes der Sozialverwaltung (*sosyal belediyecilik*). Die Implementierung von sozialen Aufgaben und Dienstleistungen auf Gemeindeebene bezieht sich auf die wohlfahrtsbezogene Versorgung von Armen und Bedürftigen, die zuvor traditionell von der eigenen Familie, von Moscheegemeinden oder Stiftungen übernommen wurde. So ist zum Beispiel die Sozialverwaltung nun für die Versorgung von Älteren, von Menschen mit Behinderung oder ‚benachteiligten' Frauen zuständig (Yıldızcan / Bayraktar 2019: 363). Eingefasst ist dies in dem Grundsatz, dass Kommunen die soziale, kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung in der Stadt fördern sollen (Tan 2020: 118).

Ein wichtiger demokratischer Moment bestand in der Stärkung der Autonomie der Stadträte durch die Abschaffung der Aufsicht durch die von der Zentralregierung eingesetzten Gouverneur:innen. Die endgültige Entscheidungsbefugnis des Gouverneurs[50] in administrativen und finanziellen Fragen wurde durch eine regulatorische Rolle ersetzt (Altunok 2019: 4). Nach dem neuen Gemeinderecht bedürfen die Gemeinden bei

50 Von den aktuell 81 Governeur:innen sind lediglich drei Frauen (https://www.icisleri.gov.tr/valilikler, abgerufen am 16. 12. 2022).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Gebietsänderungen der Zustimmung des Gouverneurs. Dessen Vetorecht bei kommunalen Entscheidungen, einschließlich des allgemeinen Haushalts, ist allerdings abgeschafft worden.[51] Bei gravierenden Störungen im öffentlichen Dienst und wenn Bürgermeister:innen nicht in der Lage sind, Probleme in ihren Kommunen zu lösen, überträgt das Innenministerium die Verantwortung für die Herstellung der Ordnung allerdings nach wie vor an den Gouverneur. Bürgermeister:innen können auch durch einen Beschluss des Stadtrates ihres Amtes enthoben werden (Tan 2020: 123).

Darüber hinaus erlaubt Artikel 127 der Verfassung auch dem Innenministerium, die gewählten Mitglieder der Räte der Gemeinden zu entlassen. Auch wenn die Gouverneursfunktion zugunsten der Verwaltungs- und Finanzautonomie der lokalen Verwaltung beschnitten wurde, sind nach kritischer Einschätzung von türkischen Verwaltungsfachkräften die Gouverneure als ‚verlängerter Arm' der Regierung noch immer mächtig und üben auch über regionale Agenturen Einfluss auf die lokale Politik aus (Yıldızcan/Bayraktar 2019: 367).

Im Gegensatz dazu stellt die Ausweitung der kommunalen Freiheiten beim Aufbau von Kooperationen mit Dritten eine Stärkung von deliberativen Elementen dar. So dürfen Kommunen offiziell mit Hochschulen sowie NGOs zusammenarbeiten und gemeinsame Projekte durchführen. Auch Beiräte von engagierten Bürgerinnen und Bürgern bieten neue Möglichkeiten der Partizipation und Teilhabe an politischen Prozessen. Dies ergänzt die Ausweitung der Befugnisse der Gemeinderäte und der Rechte der Ratsmitglieder (Bulut 2015: 51).

Zwei gegensätzliche Entwicklungen waren treibend für diese Reformen: einerseits notwendige Anpassungen im Zuge der angestrebten EU-Erweiterung. Zugleich fallen die Reformen auch mit dem Regierungsantritt der AKP zusammen, die ihrerseits ihre Wahlerfolge über Erfolge bei Kommunalwahlen erreichte (Esen/Gumuscu 2018: 355). Die Aussicht auf einen EU-Beitrittsstatus verstärkte die Reformen der öffentlichen Verwaltung in den Bereichen der Zentralverwaltung, der lokalen Verwaltungen und des Personalwesens enorm (Sadioğlu et al. 2020: 378). Der ambitionierte Reformansatz betraf unter anderem auch die Überarbeitung der Mechanismen des Finanztransfers zwischen Zentralregierung und Kommunen.[52]

51 Alle kommunalen Entscheidungen müssen jedoch innerhalb von sieben Tagen an den Gouverneur gesendet werden. Dieser hat das Recht, den Fall innerhalb von zehn Tagen vor ein Verwaltungsgericht zu bringen.

52 Zum Beispiel wurde die Türkei 2004 in SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) als eine gemeinsame Initiative der OECD und der EU

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Dieser Punkt ist für türkische Kommunen der Dreh- und Angelpunkt ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit. So beziehen sich Verantwortliche von Kommunen und städtischen Verbänden auf die von der Türkei im Jahr 1988 unterschriebene europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (*Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*), wenn sie ein eigenes kommunales Budget geltend machen möchten (TBB 2018a).[53]

In einer Bricolage wird dies mit dem aus der osmanischen Verwaltungstradition abgeleiteten alttürkischen Begriff der Dezentralisierung *Adem-i Merkeziyetcilik* verbunden und mit Forderungen argumentiert, die aus der EU-Charta der kommunalen Selbstverwaltung abgeleitet werden. Ein wichtiger Akteur dabei ist der türkische Städteverband TBB, der die Finanzierung der Kommunen immer wieder auf die Agenda setzt (TBB 2019: 51).

Die offizielle Erklärung der türkischen EU-Kandidatur im Jahr 1999 löste somit in der Rückschau einen Wendepunkt in der türkischen Regionalpolitik aus. Dabei spielte die finanzielle Förderung durch die EU eine treibende Rolle (Elicin 2011: 105). Die Fördermittelakquise brachte somit einen Prozess in Bewegung, der die regionale Ebene insgesamt stärkte (Bakir/Ertan 2018: 149). Die formelle Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit der EU 2004 gab einen weiteren Schub für die sozialen und politischen Reformen. Zu dieser Zeit hatte die Türkei die Wirtschafts- und Finanzkrise von 2001 überwunden. Das Bruttosozialprodukt wuchs rasant um 5,9 % im Jahr 2003 und gar um 9,6 % im Jahr 2004 (The World Bank 2017: 1). Diese Entwicklungen begünstigten den Schritt weg vom Krisenmanagement hin zu umfassenden Reformen.

Die Kommunen griffen in diesen EU-Programmen bereits vermehrt gender- und migrationspolitische Fragestellungen auf und begannen ebenfalls, die Umweltpolitik für sich zu entdecken. In diesen drei Bereichen schlossen sie zur internationalen Ebene auf und vernetzten sich. Ein Forum für solche Prozesse wurden die europäischen Town-Twinning-Projekte (TBB 2019: 39) sowie EU-Programme wie Erasmus oder Horizon, an denen sich die Türkei nun beteiligen konnte (TBB 2020a: 43). Die Themen, bei denen sich Kommunen in solchen Projekten engagierten,

eingebunden. Ein Fokus liegt auf der Förderung von Reformen der öffentlichen Verwaltung für die EU-Kandidaten.

53 Im Artikel 9 der EU-Charta ist die finanzielle Versorgung der Kommunen geregelt. Damit wird Verwaltungen ein Anspruch auf ein eigenes Budget zuerkannt (Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates 2021: 16).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

reichten von Energieeffizienz oder Bildungsaustausch bis zu Integrationsprojekten für Geflüchtete (TBB 2020a: 71).

Bei den Reformen spielte die Regierungspartei AKP eine tragende Rolle: Als junge religiös-konservative Nachfolgepartei der Refah- und der Fazilet-Partei, die beide aufgrund anti-laizistischer Bestrebungen verboten worden waren, gewann die AKP zunächst Kommunalwahlen in Konya, Şanlıurfa, Van, Kahramanmaraş und Sivas. Mit einer pro-westlichen Orientierung, einer bekundeten Akzeptanz der laizistischen Prinzipien und der Ablehnung einer islamischen Scharia-Ordnung konnte die Partei 2002 die allgemeinen Wahlen gewinnen und somit die Regierung stellen (Esen/Gumuscu 2018: 352). Bevor einer der Gründer der Partei, Recep Tayyip Erdoğan, im Jahr 2003 Premierminister wurde, hatte er von 1994 bis 1998 als Oberbürgermeister von Istanbul amtiert (Eldem 2021: 121). Wichtig für den Erfolg der AKP war auch die Kommunalwahl von 2004, bei der die Partei in vielen Städten die Mehrheit erzielte und so ihre Macht konsolidierte. Zu diesem Zeitpunkt bedeutete die Stärkung der Kommunen also keinen Verlust für die Regierung, sondern war neben der Europäisierung ein wichtiger Faktor bei der Sicherung der eigenen parteipolitischen Wirksamkeit in den Regionen (Elicin 2011: 110).

2.3.1.3 Verwaltungsstil

Die türkische Verwaltung ist ein Patchwork unterschiedlicher Entwicklungslinien, die den heutigen Verwaltungsstil prägen. Dabei spielt der historische Bezug ebenso eine Rolle wie die Ausrichtung nach der Republikgründung auf die westliche Welt und die jüngsten Reformen, welche die Instrumente des NPM in die Verwaltung getragen haben. Der Verwaltungsstil der Türkei verfügt infolgedessen über ein Kaleidoskop an Möglichkeiten, die sich je nach politischer Nützlichkeit neu ausrichten. Dabei ist der französische Einfluss seit dem späten 19. Jahrhundert und verstärkt ab den 1920er Jahren, ein US-amerikanischer Einfluss im späteren 20. Jahrhundert und seit den 2000er Jahren der Einfluss der EU sichtbar (Savaşkan 2021: 216).

Daher wird ein managementorientierter und eurozentristischer Blick auf die Türkei dieser Entwicklungen kaum gerecht. Die eigens ausgeprägten Verwaltungsstrukturen des Osmanischen Reiches sowie die Mischung aus der Übernahme westlicher Vorbilder und ihrer spezifischen Übersetzungen in den türkischen Kontext seit den 1920er Jahren müssen berücksichtigt werden. Seit ihrem Neuaufbau vor rund einhundert Jahren nach

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

westlichem Vorbild ist die Verwaltung in der Türkei durch eine Synthese beider Entwicklungslinien geprägt und die osmanische Verwaltungstradition hat auf die Kommunalverwaltung in der Türkei noch immer Einfluss (Peters 2021: 163).

Die Türkei hat stets versucht, Krisen durch Planung zu begegnen. Historisch gab es schon vor der Republikgründung im Osmanischen Reich immer wieder Reformbemühungen, die mit den Begriffen *Tanzimat* (Reorganisation) und *Islahat* (Reform) in die Zeit von 1836 bis 1876 fallen, in der angestrebt wurde, die Verwaltung, das Militär, die Justiz und die Wirtschaft zu modernisieren (Zürcher 1998: 53). Dabei ging es neben dem Versuch, die industrielle Entwicklung in Europa nachzuholen, auch um den Umgang mit den Folgen von Migration nach dem Krimkrieg sowie ersten Gebietsverlusten in der Peripherie des Reiches (Türkoğlu/Demirhan 2013: 319).

So ging der Aufbau erster modern anmutender Verwaltungsstrukturen mit der Westernisierung unter der Herrschaft von Sultan Mahmud II. einher, der Militär, die Gerichte und Bildungseinrichtungen im 19. Jahrhundert neu organisierte (Altunok 2019: 3). Der Krimkrieg gegen Russland von 1853 bis 1856 hat in Istanbul zur Gründung einer der ersten umfassenden Stadtverwaltungen unter den Namen *Şehremâneti* (osmanische Bezeichnung für *Belediye*/Kommunalverwaltung) geführt. Denn die Verbündeten der Türkei, Frankreich und Großbritannien, erwarteten gewisse Standards für ihr in der Stadt stationiertes Personal. Istanbul, das damals kaum mehr als 100.000 Einwohnende hatte, sollte zu einer sauberen Metropole werden (Aydın 2019: 2712). Neben der Straßenreinigung, der Wasserversorgung und der Kanalisation in den Stadtteilen Beyoğlu und Galata wurden Katasterpläne angelegt. Auch erste öffentlich zugängliche Parkanlagen wurden eingerichtet, die noch heute in Taksim und Tepebaşı liegen. Ebenso wurden ein Krankenhaus und eine Straßenbeleuchtung für die bekannte Einkaufsstraße İstiklal Caddesi (damals *Cadde-i Kebir*) eingerichtet (Bayraktar/Massicard 2012: 11). Diese erste Stadtverwaltung des Jahres 1855 bestand erstmalig aus Verwaltungseinheiten nach französischem Vorbild. Die Verwaltung des Stadtteils Pera ahmte beispielsweise die Verwaltung des Pariser 6. Arrondissements nach; also wurde der Stadtteil Pera in 6. Verwaltungsbezirk (*altıncı daire-i belediye*) umbenannt (Aydın 2019: 2710).

Auch wenn diese erste Kommunalverwaltung über wenige Ressourcen verfügte, erhielt sie eine gewisse Unabhängigkeit durch ein eigenes Budget und eigenes Personal. Zum ersten Mal war mit dem *Şehremâneti*-Rat eine

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Vertretung durch einen Bürgermeister und drei Repräsentanten für einen Bezirk möglich. Zehn Jahre nach der Einrichtung der ersten Stadtverwaltung wurde 1868 mit der *Dersaadet*[54] eine Verwaltungsverordnung (*Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi*) für 13 weitere Kommunalverwaltungen beschlossen und aufgebaut. Die *Dersaadet*-Verwaltungsordnung teilte gleichzeitig die Stadt Istanbul in 20 städtische Verwaltungen auf. Im Jahr 1877 folgte ein Kommunalrecht für die Provinzen des Reiches *(Vilayetler Belediye Kanunu)* (Öner 2008: 11).[55]

Allerdings übernahmen religiöse Stiftungen, die sogenannten *vakıf,* in dieser Zeit soziale Dienste und spielten daher bei der Erfüllung kommunaler Dienstleistungen eine bedeutende Rolle. Dabei lag der Stiftungsarbeit die islamische Vorstellung zugrunde, dass Wohltätigkeit nach dem Tod belohnt wird (*Sadaka-i cariye*) (Yörükoğlu 2009: 4). Die Rolle von Stiftungen als Erbringende von Sozialleistungen anstelle staatlicher Stellen ist im türkischen Verwaltungshandeln bis in die Gegenwart zu beobachten (Peters 2021: 164). Die mit den neuesten Verwaltungsreformen gestärkten und teils neu geschaffenen regierungsnahen und religiös-konservativen Stiftungen verdeutlichen die Persistenz dieser Prägung. Ihre Bevorzugung bei der Verteilung staatlicher Fördermitteln für Projekte unterstreicht ihre politische Bedeutung, die letztlich auf eine Schwächung öffentlicher Strukturen hindeutet (Yıldızcan / Bayraktar 2019: 368).

Die islamische Tradition der öffentlichen Verwaltung ist stark von religiösen und kulturellen Werten beeinflusst und setzt auf Vertrauen und wenig Kontrolle. Der geringe Grad zivilgesellschaftlicher Partizipation ist in der Türkei als Nachfolgestaat des Osmanischen Reiches immer noch spürbar. Konsultationen sind häufig nur im hierarchischen Kontext möglich. Dabei wird das islamische Recht der Anhörung derjenigen, die von Entscheidungen betroffen sind, als ein wesentliches Merkmal von Go-

54 *Dersaadet* ist ein poetischer Name für Istanbul aus der osmanischen Zeit mit einer Entlehnung aus Farsi für das „Tor zum Glück" (Ünal 2011: 4).

55 *Vilayet* ist die territoriale Verwaltungseinheit im Osmanischen Reich. Der Begriff stammt aus der seldschukischen Zeit und kennzeichnet die territoriale Einheit in der Provinzverwaltung. *Vilayet* sind Bestandteile eines *Sancaks* als eine Unterabteilung in der Provinzverwaltung. Alle *Sancak* in der Türkei nach dem Ersten Weltkrieg wurden unabhängige *Vilayet*, die heutigen *İl*, d. h. Regionen. Ein *Sancak* ist unterteilt in *Kaza* (Gerichtsbezirk), *nahiye* (Unterämter, kommunaler Bezirk), *Karye* (Ort, Dorf) und *Mahalle* (Stadtviertel). *Mahalle* als Quartier ist im sozialräumlichen Kontext in der heutigen Türkei prägend (Woźniak 2018; Lamba et al. 2017; Çakırer Özservet / Küçük 2019; Topaloğlu 2017).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

vernance gesehen (Peters 2021: 165). Das bedeutet die Einbeziehung von Dritten und Betroffenen, um eine bestmögliche Entscheidung für die Bürgerinnen und Bürger zu treffen.

Viele Routinen und Ressourcen des Verwaltungspersonals in den türkischen Kommunen sind also historisch gewachsen. So wirkt die Kultur der Herbeiführung und Umsetzung von Entscheidungen, die sich über Jahrhunderte in einem zentralistischen und absolutistischen Staatsgefüge wie dem Osmanischen Reich herausgebildet hat, durchaus in die Republik hinein (Bayraktar/Tansug 2016: 219). Im Osmanischen Reich gab es vier Säulen der Staatsverwaltung mit unterschiedlichen Zuständigkeiten: *İlmiye, Mülkiye, Kalemiye* und *Seyfiye*. Die Funktion der *İlmiye* bestand darin, die muslimische Religion zu verbreiten und sicherzustellen, dass das islamische Recht vor Gericht ordnungsgemäß durchgesetzt und im osmanischen Schulsystem richtig interpretiert und gelehrt wurde. Die anderen drei waren die kaiserliche (*Mülkiye*), die militärische (*Seyfiye*) und die administrative (*Kalemiye*) Klasse (Yilmazöz 2009: 295). Die *Kalemiye* findet sich sowohl in der heutigen Verwaltung als die Referentenstelle im Büro der Oberbürgermeister:innen als auch als begrifflich im Wort Stift (*kalem*) (Sayan 2009: 207).

Die zentralistische Verwaltungsstruktur des Osmanischen Reiches wurde in die Verwaltung der Republik überführt, dies allerdings überformt durch die Übernahme von Modellen der französischen Verwaltung. Das Weiterwirken bestimmter Prägungen und Traditionen ist allerdings nicht gleichzusetzen mit einem Weiterexistieren oder Weiterfunktionieren des alten Beamtenapparates. Vielmehr erfolgte eine sich über Jahrzehnte hinweg erstreckende Neuformierung des Verwaltungsapparates. Im Jahr 1926 legte das erste Beamtengesetz mit der Nummer 788 (*Memurin Kanunu*) den beruflichen Status des Verwaltungspersonals fest (Yilmazöz 2009: 295).

Die Ausbildung der Beamtinnen und Beamten beschäftigte die Republik von Anfang an, um gut ausgebildete Verwaltungskader hervorbringen zu können. Dabei holte sich der türkische Staat immer wieder Expertise von außen: Der bis heute in der türkischen Verwaltungswissenschaft zitierte sogenannte Neumark Report[56] von 1949 stellt fest, dass die öffentliche Verwaltung in der Türkei nicht gut funktioniere und sich diese

56 Fritz Neumark war ein deutsch-jüdischer Wirtschaftswissenschaftler, der nach 1933 in der Türkei Asyl bekam und als Fakultätsmitglied der Istanbul-Universität und nach dem Zweiten Weltkrieg als Rektor der Goethe-Universität in Frankfurt am Main

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Ineffizienz negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirke. Zu den wesentlichen Kritikpunkten zählte eine mangelnde Systematisierung öffentlicher bzw. kommunaler Dienstleistungen. Dies führe dazu, dass das Personal im öffentlichen Sektor suboptimal, unsystematisch und unstrukturiert arbeite (Izci/Yıldız 2017: 401).

Immer wieder bestätigte sich aus Sicht US-amerikanischer Wissenschaftler, die im Zuge der sich verdichtenden türkisch-amerikanischen Beziehungen von der türkischen Regierung konsultiert wurden, die Notwendigkeit, Strukturen zu reformieren und die Personalgewinnung und -führung zu professionalisieren (Matthews 1955). Zu diesem Zweck entstanden bereits im Jahr 1952 im Rahmen der technischen Unterstützung der Türkei durch die Vereinen Nationen das TODAIE (*Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü*), das ‚Institut für öffentliche Verwaltung der Türkei und des Nahen Ostens': Ziel dieser Gründung war es, an der Universität von Ankara im Fach Politische Wissenschaften Verwaltungspersonal auszubilden (Altunok 2019: 6).

Einen wichtigen Schritt für die Professionalisierung der Verwaltung sollte das *Devlet Memurları Kanunu* (Beamtengesetz) bringen, das im Jahr 1962 beschlossen wurde (Altunok 2019: 5). Dieses Beamtengesetz Nr. 657 blieb während der 1960er Jahre umstritten und wurde erst ab 1970 umgesetzt. Das Gesetz 657 verankerte zum ersten Mal die drei Grundsätze des modernen Beamtenrechts: Neben der Befähigung (*liyakat*) wurden die Laufbahn (*kariyer*) und die Einstufung (*sınıflandırma*) des Verwaltungspersonals geregelt (Yilmazöz 2009: 298).[57]

Die systematische Gründung von Fakultäten für Politik- und Verwaltungswissenschaften an türkischen Universitäten führte dazu, dass bis zur Kommunalreform des Jahres 2005 ausschließlich dort das Personal für den Verwaltungsdienst rekrutiert wurde. Dieses Monopol wurde erst mit dieser Reform zugunsten von Personen aufgebrochen, die an Universitäten im Ausland oder in anderen Fächern ausgebildet worden waren und als Führungskräfte in die Verwaltungen einstiegen (Altunok 2019: 6).

---

mehrere Berichte und wissenschaftliche Arbeiten zur türkischen Wirtschaft veröffentlichte (Andic/Andic 1981).

57 Bedienstete im öffentlichen Dienst sind gegenüber der Verfassung verpflichtet, loyal zu sein (Artikel 128 und 129). Das Gesetz von 1965 mit der Nummer 657 regelt heute noch die Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Als ein Relikt aus der Osmanischen Zeit gibt es vier Klassen: Administration, Justiz, Academia und Militär (Yilmazöz 2009: 295).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Auf eine erste Phase, in der vor allem US-amerikanische Wissenschaftler die Verhältnisse in der Türkei analysierten und in Berichten bilanzierten, folgte eine Phase von Entwicklungsplänen für das Verwaltungswesen: Nach dem ersten Militärputsch im Jahr 1960 wurde eine neue Verfassung eingeführt. Die 1952 errichtete Verwaltungshochschule TODAIE gab Berichte zur Verwaltungsreform heraus und legte das MEHTAP-Programm (*Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi*) vor, um Leitlinien für eine Stärkung der zentralen Verwaltungsstrukturen zu erarbeiten (Türkoğlu/Demirhan 2013: 319). Allerdings bestand ein wesentlicher Baustein des MEHTAP-Projektes in der Forderung nach einer Stärkung der Regionen durch mehr Dezentralisierung. Diese Ideen konnten sich gegen das Prinzip des zentralistischen Staatsaufbaus nicht durchsetzen (Sevinç 2015: 743).

Zeitgleich führte die schwierige wirtschaftliche Situation im Jahr 1960 zur Gründung der staatlichen Planungsbehörde DPT (*Devlet Planlama Teşkilatı*). Insbesondere in den agrarisch geprägten Regionen im Osten des Landes sollte durch systematische Planungen ein wirtschaftlicher Aufschwung generiert werden. Eine Hoffnung dieses Ansatzes war, über Wohlstandsgewinne in den ländlichen Regionen der Osttürkei auch die ‚kurdische Frage' als eine soziale Frage zu lösen (Gehring 2019: 130).

Während des staatlich gelenkten Modernisierungsprozesses der Türkei, in dem sich diese Agrarreformen als eine tragende Säule einordnen lassen, etablierte sich die Idee eines stark planungsbasierten und somit gesteuerten Vorgehens, das zu dieser Zeit auch mit den Paradigmen internationaler Entwicklungspolitik übereinstimmte, wie sie etwa von den Vereinten Nationen angeregt und betrieben wurde. Augenfällig wird die Durchsetzung des Planungsparadigmas in diesem Bereich durch die sich von Reform zu Reform weiter verstärkende Einführung strategischer Planungsinstrumente in Verwaltungsstrukturen (Gehring 2019: 132).

Ungebrochen blieben diese Entwicklungen jedoch nicht. So lässt sich feststellen, dass ab 1980, nach einem weiteren Militärputsch, wirtschaftsliberale Entwicklungen vorangetrieben wurden. Auch diese lassen sich in den seinerzeit dominierenden ökonomischen und entwicklungspolitischen Dogmen verorten, die seit den 1970er Jahren verstärkt neoliberalen Ideen folgten (Ahi 2001: 235). Bis heute stehen marktliberale und planerische Elemente in der türkischen Verwaltung in einem dynamischen Wechselspiel. Einerseits gewinnen Planung und Leistungsmessung immer wieder an Bedeutung. Andererseits wird beim Erreichen gesetzter Ziele die Gewährung von Handlungsspielräumen immer wichtiger.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Diese Entwicklungslinien markieren wesentliche Weichenstellungen für die Entwicklung von Verwaltungen, auch auf kommunaler Ebene, in der Türkei. Die Skizzierung dieser Rahmungen soll helfen zu verstehen, welche Bedeutung Planungs- und Berichtsdokumenten in der Verwaltung zukommt.

2.3.1.4 Verwaltungspersonal

Unbestritten ist, dass die Kommunen hinsichtlich der Ausbildung und Beschäftigung des Personals durch die Reformen nach 2002 eine gewisse Autonomie erhalten haben. So können die Verwaltungen mit Zustimmung der Gemeinderäte unabhängig von der Zentralverwaltung nach bestimmten Grundsätzen Personal einstellen und auf Vertragsbasis technisches Personal beschäftigen. Gleichzeitig sind in der Verwaltung Kämpfe um die Bedeutung, Anwendung und Durchsetzung institutioneller Regeln untrennbar mit der damit verbundenen Ressourcenallokation verflochten (Mahoney/Thelen 2010: 11).

Die Verwaltungsreformen der letzten Jahre umfassten weitreichende Regelungen, die unmittelbar das Verwaltungspersonal betrafen und ein neues Verständnis von Personalmanagement, Bedarfsermittlung, Rekrutierung und Karrierewegen implementieren sollten (Üstüner/Yavuz 2019: 3). So eröffnete das Gesetz von 2005 Kommunalverwaltungen die Möglichkeit, neben Beamtinnen und Beamten Personal auf Vertragsbasis (*sözleşmeli anlaşma*) einzustellen, um technisch und akademisch ausgebildeten Fachkräften den Weg in die Verwaltung zu öffnen (Bulut et al. 2016: 6).

Mit der Befähigung zur Laufbahn, einer besseren Vergütung und einer leistungsorientierten Förderung sollte sowohl der Ineffizienz als auch der Patronage Einhalt geboten werden (Izci/Yıldız 2017: 409). Die Praxis der Einstufung nach Wissen und Erfahrung sollte Nepotismus verhindern, der eine Ämtervergabe im öffentlichen Dienst an gefällige Bekannte, Parteifreunde und Angehörige bestimmter favorisierter Organisationen begünstigt (Machura 2019: 1).

In einem Auswahlverfahren wird seit 2002 (*Kamu Personeli Seçme Sınavı – KPSS*) das Verwaltungspersonal geprüft und ausgewählt. Das Verfahren dient dazu, für alle staatlichen Institutionen in der Türkei Personal einzustellen. Diese Prüfung ist eine Kombination aus der in den Vorjahren geltenden Beamtenprüfung und der Zentralen Eignungsprüfung für Institutionen. Mit dieser allgemeinen Prüfung wird versucht,

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

nach der Bestenauslese Personal einzustellen, auch wenn gelegentlich extern rekrutiert wird. Es ist ein typisches Laufbahnsystem für Beamte nach bestimmten Verfahren der Gewinnung, Beförderung mit Vorbereitungsdiensten und Fortbildungen (Demmke 2019: 376). Die europäische Verwaltungsforschung bemängelt eine gut ausgebildete Verwaltungselite in der Türkei mit einem hohen Maß an Esprit de Corps wie in Frankreich. Gleichzeitig wird der türkischen Bürokratie Anerkennung dafür gezollt, dass sie in einer Reihe wichtiger bürokratischer Behörden (insbesondere in den Bereichen Militär, Wirtschaft und Außenpolitik) entgegen zunehmenden parteiischen Rekrutierungs-, Ernennungs- und Beförderungspraktiken ihre Autonomie weitgehend bewahren konnte (Bölükbaşı/Ertugal 2019: 358).

Durch zwei weitere Neuregelungen aus den Jahren 2011 und 2012 (Gesetz Nr. 6111 und Gesetz Nr. 6360) wurde durch die Gebiets- und Verwaltungsreformen Personal an vielen Stellen freigesetzt, das dann in die neu geschaffenen Großstadt- und Bezirksgemeinden sowie in Einrichtungen der zentralen Verwaltung versetzt wurde (Üstüner/Yavuz 2019: 5). Damit einher ging ein tiefgreifender Umbau der Personalstrukturen im öffentlichen Dienst. Insgesamt kam es zu einem Zuwachs an Personal. Dieser speiste sich allerdings nicht mehr so stark aus der Einstellung von Beamten, sondern verstärkt aus einer wachsenden Zahl von vertraglich beschäftigtem Personal, das sich zunehmend auch in befristeten Arbeitsverhältnissen befindet (Dura/Karakoç 2019: 35).

Während sich die Zahl der Beamtinnen und Beamten nur wenig änderte, wuchs die Zahl der Angestellten deutlich. Möglich wurde dies auch dadurch, dass mehr und mehr kommunale Versorgungsunternehmen ab der Verwaltungsreform von 2013 nach Gesellschaftsrecht organisiert wurden und Angestellte beschäftigten (Tan 2020: 129).

Die nachfolgende Tabelle 4 verdeutlicht diese Entwicklung des Personaltableaus im öffentlichen Dienst von 2007 bis 2020: Im öffentlichen Dienst in der Türkei waren im Jahr 2020 insgesamt 4.792.000 Personen beschäftigt, davon 2.900.000 als Beamte, 500.000 als Angestellte und 1.160.000 als festangestellte bzw. 50.000 im befristeten Arbeitsverhältnis. 2007 waren noch knapp 3.000.000 Personen im öffentlichen Dienst tätig.[58]

58 https://www.tuik.gov.tr, abgerufen am 02.03.2022.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Tabelle 4: Beschäftigte im öffentlichen Sektor 2007–2020

Jahr	Gesamt	Beamte	Angestellte	Arbeiter:innen			Sonst.
				Dauerbeschäftigt	Befristet beschäftigt	Zeitverträge*	
2007	**2.951**	2.072	190	337	180	53	120
2008	**2.922**	2.077	241	402	76	18	113
2009	**2.968**	2.090	286	414	36	18	120
2010	**2.982**	2.130	299	397	28	17	112
2011	**3.079**	2.292	249	377	25	22	115
2012	**3.174**	2.485	175	355	25	22	113
2013	**3.267**	2.606	166	345	27	20	103
2014	**3.402**	2.792	118	343	27	23	98
2015	**3.468**	2.857	138	324	28	23	98
2016	**3.587**	2.897	158	388	23	22	97
2017	**3.581**	2.831	222	385	22	20	100
2018	**4.138**	2.853	306	806	51	19	102
2019	**4.585**	2.913	403	1.109	57		104
2020	**4.759**	2.953	491	1.155	55		106

Quelle: TUIK auf der Basis der Daten des Präsidialamtes für Strategie und Haushalt (2021).

*Ab dem zweiten Quartal 2018 wurden Zeitarbeitskräfte zu den befristeten Arbeitsverträgen hinzugefügt. Eigene Berechnung der Durchschnittswerte auf der Basis von Quartalsangaben (in Tausend).

Dabei entfielen im Jahr 2010 noch 20 % der Verwaltungsausgaben auf Personalausgaben. Dieser Anteil hat sich bei insgesamt deutlichem Wachstum der Haushalte bis 2017 fast halbiert und lag bei 11 %. Diese Verschiebung verweist darauf, dass sich durch die Verwaltungsreformen nicht nur Steuerungsprinzipien und Personalstrukturen verändert haben, sondern sich auch das Spektrum kommunaler Dienstleistungen beträchtlich erweitert hat (Dura/Karakoç 2019: 15).

Insgesamt ging mit der Kommunalreform der Ruf nach modernen Führungskräften einher, die verändern und gestalten. Begleitet wurden diese Bemühungen in Zeiten von Internationalisierung mit mehr Bürgerfreundlichkeit und Steigerung der Effizienz nach privatwirtschaftlichen Maßstäben (Izci/Yıldız 2017: 410). Das vorhandene Personal konnte anscheinend mit den Erfordernissen der Verwaltungsreformen nicht Schritt

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

halten. Die größte Kritik richtete sich an das tief verwurzelte zentralistische Denken und damit einhergehend an die vermeintliche Weigerung, Führungsrollen zu übernehmen. Neben dem fehlenden Personal für Planungs- und Projektmanagement wurde anscheinend der Kommunikation und Koordination mit anderen Behörden nicht viel Raum eingeräumt (Yilmazöz 2009: 293).

Frauen im türkischen Verwaltungskontext sind überproportional in sozialen Berufen und im pädagogischen Bereich zu finden. Dagegen sind Führungspositionen im öffentlichen Dienst, wie in den in den meisten europäischen und nordamerikanischen Ländern, meist männlich besetzt (Acker 2006: 445). In führenden Positionen arbeiten häufig Psychologinnen oder Soziologinnen als Fachbereichsleiterinnen im türkischen Verwaltungskontext. Die organisationale Stellung von Frauen spiegelt unter genderpolitischen Aspekten somit die gesellschaftliche Stellung der Frauen in Organisationen als geprägt von einem *inequality regime* wider (Acker 1990: 140).

2.3.2 Kommunale Finanzen

2.3.2.1 Die Haushalte der Kommunen

Das 2008 in Kraft getretene Gesetz Nr. 5779 über die ‚Zuweisung von Steuereinnahmen aus dem allgemeinen Staatshaushalt' (*İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunu*) hat die Finanzzuwendungen an die Kommunen neu festgelegt. Geregelt ist hier, dass die Finanzierung der Kommunen ausdrücklich nicht mit einer politischen Einflussnahme der Zentralregierung einhergehen soll (TBB 2015a: 11).

Die türkische Verfassung formuliert in ihrem Artikel 127, dass örtlichen Verwaltungen Einkommensquellen im Verhältnis zu ihren Aufgaben zur Verfügung gestellt werden. Bei der Verteilung der den Gemeinden zugedachten Anteile aus dem Staatshaushalt wird neben demografischen Kriterien auch die Größe der Gemeinden berücksichtigt, die mit einer Flächenkennziffer bewertet wird (TBB 2014: 11).

Metropolverwaltungen erhalten aus den nationalen Steuereinnahmen einen Anteil von 4,5 %. Kommunen außerhalb der Metropolregionen bekommen einen Anteil von 1,5 % und Sonderverwaltungen in den Provinzen einen Anteil von 0,5 % (TBB 2012: 26). Kleinere Kommunen sind auf der zuvor erwähnten Basis des Gesetzes 5355 über die kommunalen

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Verwaltungsverbände (*Mahalli İdare Birlikleri Kanunu*) zusammengelegt worden, um durch die gemeinsame Nutzung von Feuerwehr, Wasser- und Energieversorgung, Rechtsberatung und ähnlichen Dienstleistungen ihren Haushalt zu schonen (Baş 2019: 45).

Die kommunalen Einnahmen bestehen zusammengefasst aus den Überweisungen der Zentralverwaltung und eigenen Ressourcen. Einnahmequellen für Kommunen ergeben sich aus der Grundsteuer (Gesetz Nr. 1319), Gebühren (Gesetz Nr. 2464) sowie Einkünften aus Vermietung, Verkauf und sonstiger Nutzung von beweglichen und unbeweglichen Gütern (Artikel 59 des Gemeindegesetz Nr. 5393). Darüber hinaus können Entgelte für Dienstleistungen, Zinsen, Strafeinnahmen und Spenden als kommunale Einnahmen akquiriert werden. Das größte Problem der Kommunen ist nach Angaben des türkischen Städtebundes TBB oft die schwierige finanzielle Situation vor Ort (TBB 2019a, S. 5). Den türkischen Kommunen gemein sind somit finanzielle Engpässe gepaart mit einer hohen Schuldenlast (Karatepe 2019: 7).

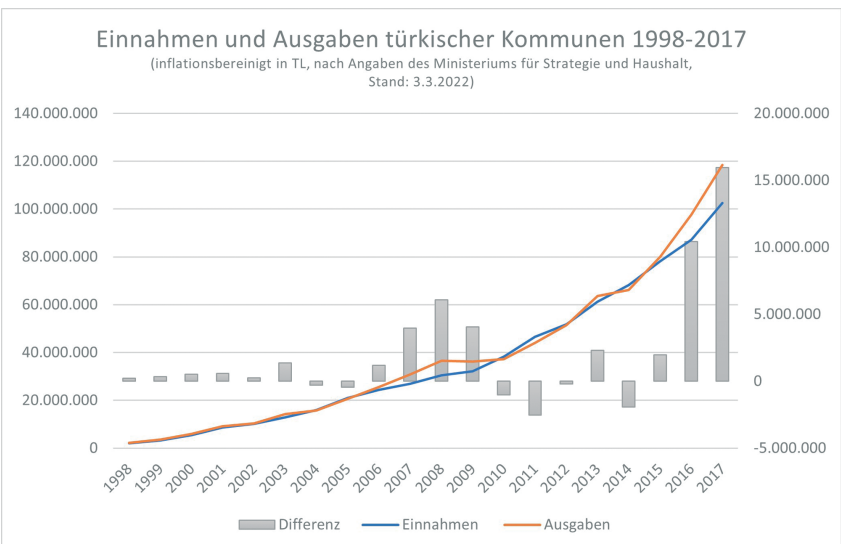


Abbildung 6: Kommunale Finanzen 1998–2017

Die Abbildung 6 verdeutlicht das sich seit etwa 2015 verstärkende Missverhältnis von Einnahmen und Ausgaben der Kommunalverwaltung. Prägnant ist die Steigerung der Ausgaben und Einnahmen ab 2005, die mit der

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Zuweisung von mehr Finanzmitteln und der Erweiterung der Aufgaben einhergeht. 2008 gab es einen ersten Einbruch mit der globalen Finanzkrise. Seitdem sind die Kommunen auch mit dem Ausbruch des Syrienkriegs 2011 und der Inflation der letzten Jahre stark unterfinanziert. So geht seit 2014 die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben immer weiter auseinander und es zeigt sich ein deutlicher Trend zum Schuldenaufbau.[59]

Das negative Haushaltssaldo zeigt die Differenz zwischen den Haushaltsausgaben und den eingezogenen Haushaltseinnahmen. Das Haushaltsdefizit markiert somit einen Fehlbetrag, die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben, die höher sind als die geplanten Einnahmen. Aufgrund ihres engen finanziellen Spielraums greifen viele Kommunen bei Überforderung ihrer Haushalte auf Kredite zurück und bemühen sich zugleich um Mittelzuweisungen im Rahmen von Projekten und Programmen der Weltbank. Kredite werden bei der Kommunalbank *İl Bankası* (Regionalbank) zum Beispiel für den Bau von städtischen Anlagen der Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung oder die Errichtung von Verwaltungsgebäuden bzw. anderer Immobilien sowie etwa für den Erwerb von Fahrzeugen aufgenommen. So führte die Kommunalbank zum Beispiel mit der Weltbank in Mersin ein Projekt zur Finanzierung der städtischen Wasser- und Abwasserbetriebe MESKI mit einem Darlehen von 212.900 EUR im Jahr 2006 durch. Ein weiteres Beispiel ist die Wasser- und Abwasserverwaltung der Stadt Antalya ASAT, die ebenfalls unter der Ägide der türkischen Kommunalbank ein Investitionsprojekt mit einem Finanzvolumen von 212 Millionen EUR und einem zusätzlichen Kredit von 178 Millionen EUR mit einer Gesamtlaufzeit von 17 Jahren durchführte, das 2012 abgeschlossen wurde (The World Bank 2017: 3).

Neu ist die Verbindung dieser Art von Infrastrukturprojekten zur Wasserversorgung mit den flüchtlingsaufnehmenden Kommunen im Rahmen des europäischen Programms FRiT.[60] Flüchtlingsaufnehmende Städte wie Adana, Kahramanmaraş, Kayseri, Konya und Osmaniye hätten laut der *İl Bankası* Schwierigkeiten, ihren Bedarf zu bemessen, da das kommunale Budget an die Bevölkerung und nicht an den Anteil der Geflüchteten ge-

59 Ein kommunales Haushaltsdefizit ist kein Spezifikum türkischer Städte, sondern auch in deutschen Städten verbreitet, so ein Finanzierungssaldo von fast 6 Milliarden EUR für 2022 (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2022).

60 Eine Übersicht über die geförderten Projekte gibt es unter https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/negotiations-status/turkey/eu-facility-refugees-turkey_en.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

bunden ist. Nach eigenen Angaben habe die Türkei 31 Milliarden EUR für die Folgen der Flüchtlingsaufnahme ausgegeben. Daraufhin seien international 4 Milliarden EUR Hilfe an die Türkei überwiesen worden, wovon 3 Milliarden EUR über das EU-Programm FRiT und 600 Millionen EUR über sonstige EU-Programme sowie 400 Millionen EUR von EU-Ländern bilateral gezahlt worden seien. Über einen internationalen Finanzierungsfonds seien 200 Millionen EUR über Programme und Projekte gezahlt worden (Iller Bank/World Bank Group 2020: 8).

Wie bereits im Abschnitt zum Migrationsregime erläutert, ist hier die enge Verbindung zwischen Politik und Finanzen deutlich, da türkische Kommunen auf Projektmittel angewiesen sind, um ihre Infrastruktur auch bei hohen Migrationszahlen aufrechterhalten zu können. Türkische Kommunen erhalten von der Zentralregierung kein zusätzliches Geld für die Geflüchteten, auch wenn diese in vielen Kommunen mittlerweile einen bedeutsamen Anteil an der Bevölkerung ausmachen. Die Zuweisung der Finanzmittel richtet sich allein nach der bei den Meldebehörden festgestellte Bevölkerungszahl, zu der Geflüchtete nicht gezählt werden. Kommunen bekommen somit kein außerplanmäßiges Geld und die Zentralregierung schweigt zu ihrer Rolle in diesem Zusammenhang (Lowndes/Polat 2020: 19).

2.3.2.2 New Public Management

Die Idee der strategischen Planung ist eng mit dem Modell des New Public Managements verwoben, dessen Einführung in den letzten Verwaltungsreformen die administrativen Strukturen und Praktiken stark verändert hat und heute die Grundlage von Planungsprozessen auf allen Verwaltungsebenen in der Türkei darstellt.

Dieser Abschnitt spürt den Ursprüngen des Konzepts der strategischen Pläne auf kommunaler Ebene mit der Entwicklung des New Public Managements (NPM) nach, das in den vergangenen vier Jahrzehnten begrifflich und methodisch einen Siegeszug durch die Kommunalverwaltungen im angelsächsischen Raum, aber auch in Deutschland oder der Türkei angetreten hat. Begriffe wie Strategie, Kennzahlen, Performanz und Budgetierung, die das Berichtswesen dieser Schule dominieren, geben einen Hinweis auf die Wurzeln des Planungsprinzips in der Makroökonomie bzw. der Volkswirtschaftslehre.

Das Leitbild des NPM, das in Deutschland unter dem Namen Neues Steuerungsmodell bekannt ist, gilt als ein Produkt tiefgreifender wirt-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

schafts- und verwaltungspolitischer Reformen in Großbritannien während der 1980er Jahre. Diese Reformbewegung wurde vor dem Hintergrund der damals anhaltenden Wirtschaftskrise von der britischen Premierministerin Margaret Thatcher auch auf den Öffentlichen Dienst in Großbritannien übertragen und dort forciert. Mit diesem Eingriff in die gewachsenen Strukturen der Verwaltung verbanden sich zwei Zielsetzungen: Erstens sollten Maßnahmen und Zielsetzungen auf allen Ebenen der Verwaltung stärker an die politischen Ziele der Zentralregierung angebunden werden. Zweitens sollten für diese Stratifizierung, aber auch zum Erreichen von Effizienzsteigerungen, Managementmethoden aus der Wirtschaft übernommen werden (Schröter 2019: 124).

Rasch breitete sich das NPM als ein neuer Trend im angelsächsischen Raum aus, wo auch die USA, Australien und Neuseeland diesem Weg zu folgen begannen. Aus diesen Staaten wiederum wanderten die Prinzipien des NPM auf die Ebene internationaler Organisationen, wie etwa dem gemeinsamen Programm von OECD und der EU für Beitrittskandidaten SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) sowie der Weltbank. Über diese Multiplikatoren erreichte das NPM wiederum weitere Staaten. Der wichtigste Hebel dabei war finanzieller Druck. Wollte ein Staat Kredite der Weltbank in Anspruch nehmen, mussten die Prinzipien des NPM eingeführt werden; ähnlich verfuhr die EU im Rahmen ihrer Osterweiterung (Pollitt/Dan 2011b: 57). Neben internationalen Organisationen und den angelsächsischen Ländern trugen in den 1990er Jahren Think Tanks und Stiftungen sowie kommunale Interessenvertretungen zur Verbreitung des Reformansatzes bei. Im deutschen Kontext wurde die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu einer treibenden Kraft. Dabei rückte die leistungsorientierte Budgetplanung verbunden mit einem Monitoring und der Herstellung von Vergleichbarkeit der Daten in den Fokus der Bemühungen, um öffentliche Mittel so effektiv wie möglich einzusetzen und dabei als öffentliche Einrichtung so effizient wie möglich zu arbeiten (Perry et al. 2015: 257).

Das NPM basiert auf der Vorstellung, dass eine Verwaltung ohne zentrale Steuerung ineffizient und ziellos arbeitet. Sollten also finanzielle und personelle Mittel effizient und effektiv eingesetzt werden, mussten sie dem Erreichen zuvor festgelegter strategischer Ziele dienen und eine Führung installiert werden, die Leistungen fördert und belohnt sowie Missmanagement sanktioniert. Erwartet wurde, dass sich eine so organisierte Verwaltung auf gesteckte Ziele fokussiert, diese Ziele periodisch anpasst

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

und gegenüber der Öffentlichkeit, aber auch gegenüber übergeordneten Stellen und politischen Gremien transparent Rechenschaft ablegt (Veit et al. 2019: 120).

Dem Reformansatz ist sowohl eine externe und als auch eine interne Perspektive inhärent. Der Außenblick betrifft primär die Marktorientierung, den ökonomischen Wettbewerb sowie die Bürger:innen als Kundschaft. Ähnlich einem Wirtschaftsbetrieb fokussiert das Management auf Output-Steuerung, die auf Zielsetzungen, Ergebnisse des Verwaltungshandelns und angestrebte Wirkungen setzt. Nach innen soll das klassische Bürokratiemodell abgeschafft und die Politik bei der Zielsetzung und Priorisierung der öffentlichen Aufgaben gestärkt werden. Gleichzeitig wird innerhalb der Organisation den Fachverwaltungen durch dezentrale Produkt- und Budgetverantwortung mehr Handlungsspielraum gegeben (Kuhlmann/Wollmann 2013: 47). Verfolgt wird somit ein klassischer Managementkreislauf, in dem das Produkt das zentrale Element ist, das mit verschiedenen Leistungen hergestellt wird. Der Hintergrund dafür sind die strategischen Ziele der Verwaltungen, die Leistungen mit einer klaren fachlichen und finanziellen Zuordnung innerhalb der Verwaltung festlegen (Kegelmann 2007: 84).

Das NPM wird in der Literatur als ein Paradebeispiel für den Versuch des Staates, den öffentlichen Sektor mit den Mitteln der freien Wirtschaft zu kontrollieren, gesehen. Neben Managementmethoden des privaten Sektors werden Standards und Leistungsmessungen nach ökonomischen Grundsätzen eingeführt. Die Betrachtung der Bürger:innen als Kundschaft und die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen nach den Regeln des freien Wettbewerbs sind weitere Merkmale des NPM (Bevir/Rhodes 2015: 84).

In einer vergleichenden Metaanalyse von 520 relevanten Studien konnte 2011 nachgewiesen werden, dass mit dem NPM eher Ideen und Überzeugungen verbunden werden als konkrete Resultate, die eine Leistungssteigerung der öffentlichen Hand belegen (Pollitt/Dan 2011b: 56).[61] Mit der Einführung des NPM ging der Glaube an die Modernisierung

61 In Deutschland wurde das Modell der KGSt Beginn der 1990er Jahre verbreitet. Als Referenz diente ein niederländischer Forscher, der jedoch in den Niederlanden bei der Einführung des NPM keine Rolle gespielt hat. (Veit et al. 2019: 118). Während die Bundes- und Landesbehörden in Deutschland NPM nicht vollständig übernommen haben, wurden die Reformansätze auf kommunaler Ebene weitgehend umgesetzt (Benz et al. 2007b: 364).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

über das Symbol des Bürokratieabbaus und eine effiziente Nutzung der öffentlichen Mittel einher. Unpopuläre Kürzungen im öffentlichen Sektor werden so mit Steuerungsinstrumentarien der privaten Wirtschaft kaschiert, um an die Bürgerschaft den Eindruck zu vermitteln, dass die vorhandenen Mittel von verkrusteten und bürokratischen alten Strukturen befreit werden, um so die wirklich notwendigen Ausgaben bestreiten zu können (Pollitt/Dan 2011b: 56 f).

Wesentliche Kritik am NPM richtet sich an den Managerialismus als eine Orientierung an den Methoden der Privatwirtschaft mit der Betonung der Rolle von Führungskräften, ohne die Anreize aus der Privatwirtschaftlich bieten zu können (Schröter 2019: 112). Mittlerweile gibt es im europäischen Raum eine Rückbesinnung auf den ‚Neo-Weberianischen Staat'. Hier wird die zentrale Rolle des Staates als Rechtsstaat und die für das Verwaltungshandeln bedeutsame Bürgerorientierung und -freundlichkeit statt Kundenfokussierung in den Mittelpunkt gestellt (Kuhlmann/Bogumil 2019: 6). Die politikwissenschaftliche ‚Input- und Output-Legitimierung' findet im verwaltungswissenschaftlichen Diskurs in ‚Transparenz und Performanz' ihren begrifflichen Widerhall. Der Ansatz der *accountability* ist in der administrativen Verantwortlichkeit im Bereich der Output-Legitimierung zu finden (Kuhlmann/Bogumil 2015: 240).

Ungeachtet solcher Kritik haben internationale Organisationen und Agenturen Begriffe und Methoden des NPM über Programme in Länder des Globalen Südens hineingetragen. Neben den bekannten Begriffen Effektivität, Effizienz und Performanz ist der Begriff der ‚sozialen Kohäsion' ein prägnantes Beispiel, das im europäischen Integrationsprozess im Zuge der Regionalisierungspolitik mit dem Konzept der *social cohesion* Verbreitung erfahren hat (Piattoni 2010: 37). Inzwischen findet sich auch im türkischen Migrationsregime der Begriff der sozialen Kohäsion, der von internationalen Organisationen wie UNHCR, Weltbank oder auch der deutschen GIZ in ihren Programmen und Projekten benutzt wird (Özçürümez et al. 2020).

Nach einer tiefgreifenden Wirtschaftskrise in der Türkei Anfang der 2000er Jahre verband die Weltbank die Finanzprogramme mit der Forderung nach Reformen.[62] Diese Reformen führten zu einer Welle von

62 Diese Krise hat nicht nur zum wirtschaftlichen Umbruch, sondern auch zum politischen Aufstieg der AKP geführt.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Privatisierungen und Deregulierungen in der Türkei. Die traditionell zentralistisch geprägte Verwaltung war anfangs skeptisch bei der Annahme von Marketinginstrumenten (Üstüner/Yavuz 2019: 3). Um der Annahme entgegenzuwirken, dass jede Fachabteilung einer Verwaltung ständig ihr Budget erweitern will, sollte eine strategische Planung mit Budgetierung eingeführt werden, damit die kommunalen Ausgaben nicht weiter steigen. Das Argument für den türkischen Kontext war, dass wegen der Finanzkrise Anfang der 2000er Jahre die Türkei lernen musste, die vorhandenen finanziellen Ressourcen durch Managementreformen besser zu nutzen. Zur Einführung der strategischen Planung wurden Pilotprojekte mit dem Landwirtschaftsministerium, verschiedenen nationalen Behörden und der Stadt Kayseri als einzige Kommune im Jahr 2004 durchgeführt (Erkan 2008: 80).[63]

2.3.3 Die Rolle strategischer Planung

Strategische Pläne sind ein klassisches Instrument des New Public Managements (NPM), um die Planung von Ausgaben über Haushaltspläne mit Zielen einer Stadtverwaltung bzw. Stadtregierung zu verknüpfen. Ein Controlling auf Grundlage solcher Steuerungsinstrumente wurde in der Türkei ab 2003 mit dem Ziel implementiert, kommunale Ressourcen effizient und effektiv zu nutzen.[64] Wie bereits diskutiert war diese Implementierung neuer Steuerungsmechanismen einerseits Konsequenz der Übernahme internationaler Paradigmen von Verwaltungsaufbau und -praxis. Zugleich aber schloss die Idee, Planungs- und Berichtsprozesse zu systematisieren und stärker zur Handlungsgrundlage von Verwaltungen zu machen, an älteren Strukturen und Prägungen der türkischen Kommunalverwaltungen an. Im Vorfeld der Kommunalreform von 2005 wurde mit dem Gesetz 5018 über die Öffentliche Finanzverwaltung und -kon-

63 Die Maxime der optimalen Allokation der vorhandenen begrenzten finanziellen Mittel machen sich die RESLOG-Programme für türkische Kommunen zunutze. In breit angelegten Seminaren, Workshops, Handbüchern und Leitfäden wird in Modellprojekten einzelnen türkischen Kommunalverwaltungen beigebracht, wie sie mit den wenigen finanziellen Ressourcen das bestmögliche Ergebnis in der Adaption im Umgang mit der Fluchtmigration erzielen können (Dura/Karakoç 2019).

64 Wobei Effizienz für ‚Wirtschaftlichkeit' und Effektivität für ‚Wirksamkeit' nicht selten in einem Zielkonflikt zueinander stehen, denn das günstigste Angebot führt nicht immer zu einer wirksamen Lösung (Grohs 2012: 91).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

trolle (*Kamu malî yönetimi ve kontrollü*) 2003 eine strategische Planung für alle Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnenden verbindlich eingeführt. Diese Städte sind verpflichtet, nach einem bestimmten Verfahren sechs Monate nach einer Kommunalwahl strategische Pläne zu erstellen und diese dann periodisch fortzuschreiben (Demirkaya 2019: 184).

Im Folgenden wird der gesetzliche Rahmen der kommunalen Pläne dargelegt, die Entstehungsgeschichte dieser Praxis diskutiert sowie Ablauf und Struktur der formalisierten Planungs- und Berichtsprozesse und damit auch der Aufbau und die Qualität der Pläne referiert. Dargelegt wird auch die Einbindung von zivilgesellschaftlichen Akteuren bei ihrer Erarbeitung.

Kommunen in der Türkei sind in zwei Bereichen verpflichtet, Planungen vorzulegen: in der Bauleitplanung und der strategischen Planung. Mit dem strategischen Planungsansatz sollen politische und administrative Entscheidungsprozesse in den Verwaltungen gestärkt und Ziele für die Stadtentwicklung formuliert werden.

Die strategische Planung besteht dabei aus drei Bausteinen:

a) Strategische Planung (*Stratejik planı* – SP), b) Performanzprogramm (*Performanz Programı* – PP) und c) Tätigkeitsbericht (*Faaliyet Raporu* – FR).

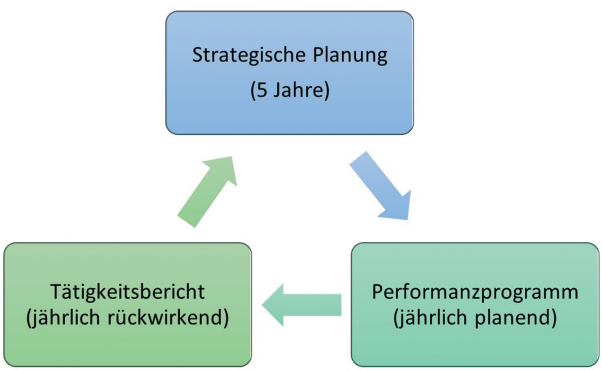


Abbildung 7: Bausteine strategischer Planung

Die vereinfachte Darstellung in Abbildung 7 verdeutlicht den Ablauf des Steuerungsprozesses: Auf der Basis des fünfjährigen Strategieplans der Kommunen wird jährlich ein Performanzprogramm im Sinne eines Haushaltsprogramms aufgestellt. Maßnahmen, die zur Umsetzung der Ziele

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

des städtischen Strategieplanes als notwendig erachtet werden, werden jedes Jahr budgetiert. Zur Planung gehört als drittes Element der jährliche Tätigkeitsbericht, der über die Erreichung der Ziele im Nachgang berichtet (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2020: 1 f).

Nach Artikel 9 des Gesetzes 5018 zur öffentlichen Finanzverwaltung und -kontrolle (*Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*) sind kommunale Ressourcen zielorientiert und zweckgebunden zu verwenden und unterliegen einem Controlling. Controlling ist dabei in der Tat die zentrale Kategorie: So müssen die Performanzziele vor ihrer Verabschiedung durch den Stadtrat an das nationale Finanzministerium zur Prüfung und Genehmigung übermittelt werden. Die Performanzprogramme budgetieren als Haushaltspläne die geplanten Leistungen für die Zukunft, die Tätigkeitsberichte bilanzieren diese im Nachgang (T.C. Maliye Bakanlığı 2009: 2).

Dabei sind öffentliche Verwaltungen angehalten, ihre mittel- und langfristigen Ziele mit Leistungskennzahlen zu planen. Die Methoden zur Erreichung der Ziele und Verteilung der Ressourcen umfassen einen bestimmten Ablauf, dessen Zeitplan für den Planungsprozess vom zuständigen Ministerium für Strategie und Finanzen festgelegt wird (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2019: 1). Kontrollmechanismen, die sich auf die Budgetverwendung beziehen, sollen dabei auch den verantwortlichen Umgang von Kommunalverwaltungen mit den ihnen zugewiesenen Ressourcen transparent dokumentieren (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2020: 3).

Der Implementierungsprozess der strategischen Planung bedeutete, ähnlich wie die folgenden Kommunalreformen, einen Paradigmenwechsel für das türkische Verwaltungswesen (Bakir/Ertan 2018: 150). Deutlich wird das Ausmaß dieser Umstellung an den Bemühungen der Zentralregierung, die Kommunen durch die Herausgabe von Leitlinien bei der praktischen Umsetzung zu unterstützen. Zunächst veröffentlichte die damalige Entwicklungsbank bereits parallel zum Gesetz von 2003 ein Handbuch, das offensichtlich nicht hinlänglich war. Denn im Anschluss übernahm die staatliche Planungsbehörde DPT die Federführung beim Change Management (Erkan 2008: 53).[65]

65 Eingerichtet 1960 nach dem Militärputsch und nach der neuen Verfassung, hatte die Behörde die Aufgabe, durch Planung (wie die Fünfjahrespläne) die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Türkei voranzutreiben. Nach 50 Jahren wurde die Behörde 2011 aufgelöst, zunächst in das Entwicklungsministerium und nach der Einführung des Präsidialsystems 2018 in das Ministerium für Strategie und Budget und danach mit dem Finanzministerium zusammengeführt (Gehring 2019: 129).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Das zuständige Ministerium führte in den Folgejahren Schritt für Schritt eine Art Benchmarking für kommunale Planungs- und Berichtsprozesse ein, um die Qualität der von den Städten vorgelegten Pläne zu vereinheitlichen und zu verbessern. Allen Kommunen wurde dabei ein enger Rahmen für die inhaltliche Gestaltung der Pläne, für den zeitlichen Ablauf und für die Strukturierung der in den Dokumenten referierten Pläne vorgeschrieben. Verordnet wurden auch alle Schritte der Beratung und Legitimation der Pläne, beispielsweise dass sie den Stadträten vorgestellt werden müssen. Die damit etablierte kennzahlenorientierte Strategieplanung ist inzwischen nicht nur für Kommunen verpflichtend, sondern auch für alle Behörden und öffentliche Einrichtungen in der Türkei wie etwa staatliche Universitäten und Ministerien (Tan 2020: 118).

In allen Handreichungen findet sich allerdings der Hinweis, dass die strategische Planung nicht als Pflicht zu verstehen ist, sondern als ein Instrument für die Verwaltungsspitze, die Lebensqualität der Bevölkerung in der Stadt zu steigern (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2019: 2). Als ein Dreh- und Angelpunkt dabei wird die Entwicklung einer damit korrespondierenden Verwaltungskultur zur Umsetzung der Ziele gesehen: Als erforderlich propagiert werden flache Hierarchien, Kooperations- und Lernwille, die Einbindung von Stakeholdern, Veränderungsbereitschaft, Führungskultur durch Steuerung mittels Motivation, aber letztlich auch Sanktionierung (Strateji ve Bütce Baskanligi 2019).[66]

Im Idealfall sollen die strategischen und Entwicklungspläne aller Verwaltungsebenen im zentralistisch organisierten Nationalstaat Türkei ineinandergreifen und aufeinander aufbauen. Daher steht die strategische Planung der Kommunen im politischen Mehrebenensystem in einem hierarchischen Verhältnis:

Der Logik des Mehrebenensystems folgend müssen die Pläne die jeweils übergeordneten Politiken berücksichtigen und auf die die jeweils untergeordneten Ebene aufbauen. Das gilt für Kommunen und Provinzen, Provinzen und Regionen sowie die Regionen und die Zentralregierung. Die strategischen Pläne der Kommune stehen am Ende dieser Hierarchie, müssen also vielfach starke Vorgaben von oben aufnehmen und mit ihren eigenen Herausforderungen und Planungen in Einklang bringen. Im Idealfall sollen bei der strategischen Steuerung die lokalen Bedarfe der

66 Im Vergleich zur bestehenden Verwaltungskultur mit dem zentralistischen konservativen Profil stellen die Forderungen einen Bruch damit dar.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

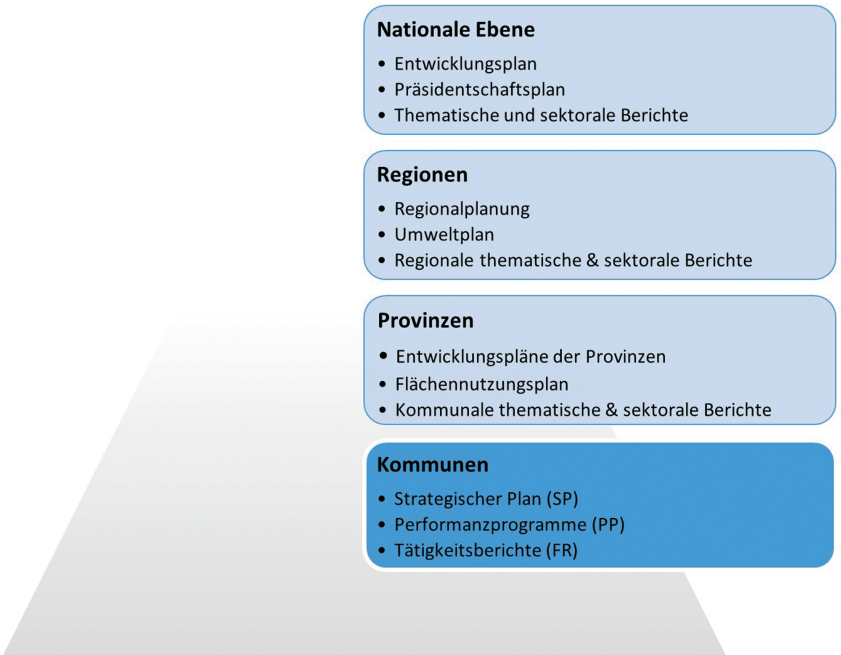


Abbildung 8: Idealtypische Planung

Stadtentwicklung und die übergeordneten Themen und Ziele miteinander verbunden werden (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2019: 11).

2.3.3.1 Planungsprozess

Die Kommune hat für den gesamten Ablauf der Ausarbeitung eines strategischen Planes nach einer Kommunalwahl insgesamt ein Jahr Zeit. Kommunalwahlen finden in der Türkei alle fünf Jahre planmäßig Ende März statt. Die nächste ist für den 31. März 2024 angesetzt. Der Weg für den Planungsprozess für die Strategieentwicklung ist nach den Vorgaben der Zentralregierung klar geregelt.

Einen ersten Entwurf für den Fünfjahresplan legt der/die neu (wieder)gewählte Oberbürgermeister:in innerhalb von sechs Monaten (spätestens bis November) dem ebenfalls neu gewählten Stadtrat vor. Zum Plan gehört eine jährliche Haushaltsaufstellung, die alle geplanten Ziele mit Leistungskennzahlen hinterlegt. Dies ist in der Sprache des New Public Managements das Performanzprogramm (*Performans Programı*); es

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ist wie der ex-post angefertigte Tätigkeitsbericht (*Faaliyet Raporu*) jährlich zu erstellen (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2021a: 5).

Der Plan wird im Idealfall bis Ende September des nächsten Jahres verabschiedet und dem Finanzministerium vorgelegt. Dieses muss der Kommunalverwaltung innerhalb von 45 Tagen eine Rückmeldung geben. Am Ende stellt die Verwaltungsspitze Anfang November den strategischen Plan im Stadtrat vor, der für fünf Jahre verabschiedet wird (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2021b).

Neben der zeitlichen Abfolge im Zusammenspiel ist dabei das Ineinandergreifen von Instanzen des türkischen Mehrebenensystems prägend. Zwischen der Stadtverwaltung, der Kommunalpolitik und nationalen Behörden ist ein bestimmter organisatorischer Ablauf vorgesehen. Bei der Diskussion um die zentrale Frage „Wie sehen wir unsere Stadt in fünf Jahren?" sollen die oben erwähnten übergeordneten Regionalpläne berücksichtigt werden. Die Vorbereitung des strategischen Zielprozesses verantwortet eine Arbeitsgruppe, die aus Führungspersonal der Verwaltung, Verantwortlichen lokaler NGOs und Universitäten zusammengesetzt sind. Diese Arbeitsgruppe wird von Verwaltungsmitarbeitenden moderiert, die in der strategischen Führung der Kommune angesiedelt sind und die am Ende auch für die Erstellung des Planes verantwortlich sind (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2020: 11).

Die strategischen Pläne inklusive der Haushaltspläne müssen den beiden zuständigen Ministerien – dem Ministerium für Umwelt und Stadtentwicklung sowie dem Finanzministerium – vor der Verabschiedung durch den Stadtrat in elektronischer Form zugeschickt werden (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2019: 50).

2.3.3.2 Idealtypischer Aufbau der Pläne

Eine Prozessplanung mit der Kalkulation der zeitlichen, personellen und materiellen Ressourcen soll die Machbarkeit für alle Beteiligten erleichtern. Bei der inhaltlichen Ausgestaltung eines strategischen Planes geht es hauptsächlich um die Priorisierung der Nutzung der knappen kommunalen Ressourcen (T.C. Maliye Bakanlığı 2009: 12).

Nach der oben erläuterten Vorbereitungsphase (1) „Wo stehen wir?" beginnt die Situationsanalyse (2). Diese besteht hauptsächlich aus einem institutionellen historischen Rückblick, der Einblick in die Stadtgeschichte gibt. In dieser zweiten Phase wird auch der zurückliegende Plan bewertet. Gleichzeitig gibt dieser Abschnitt einen Überblick über die jeweili-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

gen kommunalen Aufgabenbereiche sowie Dienstleistungen. Eine Stakeholder-Analyse soll als Umfeldanalyse den regionalen Bedarf der Bürger:innen sowie der lokalen Akteure ermitteln. Diese vorgeschriebenen Analysen können auch als Befragungen vor der Kommunalwahl durchgeführt werden.

Am Stakeholder-Ansatz kommt wiederum der NPM-Charakter durch das makroökonomische Modell zum Ausdruck, das im deutschen Kontext unter der STEP-Analyse (engl. PESTEL)[67] bekannt ist. Das Modell soll in einem partizipativen Verfahren politischen, wirtschaftlichen, technologischen, ökologischen und rechtlichen Aspekten Raum geben. Dem folgt der in deutschen Kommunalverwaltungen ebenfalls geläufige Ansatz der SWOT-Analyse, die die Stärken und Schwächen der jeweiligen Organisation ermitteln soll (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2021a: 28).

Nach dieser Stärken-/Schwächenanalyse wird in der dritten Phase der Blick in die Zukunft (3) gerichtet. Auf Basis der zusammengetragenen Erkenntnisse werden unter dem Motto „Wo wollen wir hin?" die ‚Missionen, die Vision sowie die Grundwerte' entwickelt. Im nächsten Schritt findet der eigentliche Zielfindungsprozess (4) statt, der die städtischen Ziele mit Leistungskennzahlen und Bewertungskriterien untermauern soll. Dieser Abschnitt ist für Policy Change interessant, da es darauf ankommt, ob nach einer Problemdefinition wie ‚Armut und Wohnungslosigkeit unter den syrischen Geflüchteten wächst'[68] konkrete Maßnahmen zur Reduzierung der sozialen Probleme abgeleitet werden können (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2021a: 51). Diese möglichen Ableitungen werden im Anschluss in einem Performanzprogramm (5) mit Leistungskennzahlen unter der Fragestellung „Wie kommen wir dahin?" verknüpft. Das auch in deutschen Kommunalverwaltungen bekannte Verfahren der Aufstellung der konkreten Produkte und Kennzahlen wird kalkuliert und budgetiert. Abschließend regeln Vorgaben zum Monitoringprozess (6), wie die Tätigkeiten ausgewertet und in Berichtsform veröffentlicht werden sollen (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2021a: 53). Bei dem schematischen Musterablauf wird dem Beteiligungsprozess signifikanter Raum eingeräumt. Zwar müssen die Führungskräfte der Verwaltungen die strategischen Pläne selbst aufstellen, im Bedarfsfall können externe Dienstleister

67 PESTEL steht für **P**olitical, **E**conomic, **T**echnological, **E**nvironmental, **L**egal (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2019: 23).

68 Siehe für konkrete Fälle die Auswertung der strategischen Pläne unter Textmining.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

jedoch mit Analyse-, Methoden- und Prozessberatungs- sowie Schulungsleistungen beauftragt werden.

Fraglich ist, ob ein ursprünglich für Wirtschaftsunternehmen entwickeltes Tool den Bedürfnissen und Anforderungen einer mit sehr knappen Ressourcen ausgestatteten Kommunalverwaltung in der Türkei vor dem Hintergrund des zuvor beschriebenen etatistischen und zentralistischen Staatsverständnisses dienlich ist. Denn weder sind die Strukturen noch die Aufgaben einer Verwaltung agil genug, um auf Veränderungen, die ein ökonomischer Markt für Betriebe mit sich bringt, flexibel und schnell zu reagieren.

2.3.3.3 Bürgerbeteiligung

Grundsätzlich soll bei der Herstellung strategischer Pläne Beteiligungsprozessen breiter Raum gegeben werden. Einschlägig dafür ist Artikel 13 des Kommunalgesetzes 5393, der regelt, dass jede Person, die innerhalb der Stadtgrenzen wohnt – unabhängig von der Staatsangehörigkeit –, der Gruppe der *hemşehri* (Mitbürger:in) zugerechnet wird.

Nachdem innerhalb der Verwaltung Beschäftigte, Führungskräfte, Dezernent:innen und Ratsmitglieder befragt worden sind, sollen als Externe Bürger:innen, lokale Vereine und Berufsverbände eingebunden werden. Angelegt als eine Art Situationsanalyse sollen die Bedarfe in der Region eruiert und zusammengefasst werden. Ein sozialräumlicher Ansatz ist in den Quartieren mit *mahalle* vorgesehen, die zielgruppenspezifisch auf besondere Problemlagen hinweisen sollen. Das Kommunalgesetz empfiehlt weiter, falls eine direkte Beteiligung nicht möglich ist, unterrepräsentierte und marginalisierte Gruppen über ihre Selbstorganisationen einzubinden. Bei der Formulierung von strategischen Zielen sollen ausdrücklich ältere Bevölkerungsgruppen, Frauen und Menschen mit Behinderung berücksichtigt werden (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2020: 11).

Kommunen können zu diesen Zielgruppen Arbeitsgruppen bilden und städtische Beiräte in den Planungsprozess einbinden. In den letzten Jahren wurden Beiräte als ein demokratisches Mittel gesehen, um die Zivilgesellschaft auf der lokalen Ebene zu stärken (Demirkaya 2016: 120). Die Beiräte sind von aktiven Ehrenamtlichen abhängig. In Istanbul gibt es sogar einen Jugendbeirat, der sich in der Entwicklungsphase der strategischen Pläne beteiligt und eigene Visionen und Missionen entwickelt (TBB 2015b). Auch wenn ethnische Herkunft oder Migrationsgeschichte in der Gruppe der zu Beteiligenden nicht aufgezählt werden, wird als Beispiel

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

für ein mögliches strategisches Ziel ‚Gesundheitsprobleme aufgrund der Folgen von Migration' genannt (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2021a: 51).[69]

In der Praxis schien in der Implementierungsphase der strategischen Planung die Beteiligung der Zivilgesellschaft die größte Herausforderung für die Kommunalverwaltungen gewesen zu sein. Trotz formaler Leitlinien zum Beteiligungsprozess ist davon auszugehen, dass aufgrund der dominieren etatistischen Verwaltungskultur und der geringen personellen sowie organisatorischen Ressourcen eine breite Teilhabe von diversen Bevölkerungsschichten auch heute noch kaum gegeben ist.

2.3.3.4 Qualität der Pläne

Obwohl das Instrument der strategischen Pläne schon vor über 15 Jahren eingeführt wurde, ist die Qualität der Pläne sowohl in Umfang und inhaltlicher Aufbereitung als auch in der Aussagekraft der gesetzten Ziele sehr heterogen. In der Vorbereitung der Dokumente für die Analyse ist zu beobachten, dass die Pläne im Laufe der Zeit in der Darstellung aufwendiger sowie im Umfang und in der Aussagekraft prägnanter werden. Zugleich sind deutliche Unterschiede zwischen großen und kleineren, wohlhabenderen und ärmeren Kommunen zu beobachten. Nachvollziehbar ist, dass Metropolen wie Istanbul, Ankara und Izmir mehr finanzielle und personelle Ressourcen aufwenden können, um auch grafisch aufwendige Dokumente zu erstellen. Viele Kommunen scheinen inzwischen ihre Berichte als ein Instrument der Selbstvermarktung zu nutzen. So versuchen wirtschaftsstarke Regionen wie Kocaeli, Konya und Kayseri in ihren Plänen mit dem gekonnten Einsatz von Bildsprache einen professionellen Eindruck zu vermitteln. Sie verwenden beispielsweise Abbildungen moderner Verwaltungsgebäude oder Marketingzeichen wie Diagramme oder Pfeile, die nach oben zeigen und Wachstum suggerieren sollen.

Als Beispiel für eine ausgeprägte regionale Identität lässt sich die südostanatolische Stadt Diyarbakır anführen, die nicht nur seit Jahrzehnten Schauplatz gewaltsamer Auseinandersetzungen zwischen der verbotenen militanten Separatistenorganisation PKK und dem türkischen Militär ist, sondern auch als strukturschwache Region mit dem Armutsphänomen zu

69 Im Rahmen einer Auswertung der strategischen Pläne der Bezirksverwaltung der Großverwaltung Istanbul wurde 2018 festgestellt, dass Migrationsfragen kaum thematisiert werden. Deswegen wurde die Empfehlung ausgesprochen, Migration in den Plänen zu berücksichtigen (Özservet 2018: 54).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abbildung 9: Cover Dokument der Stadt Diyarbakır

kämpfen hat. Bei ihren strategischen Plänen präsentiert sich die Stadt mit dem Siegel des UNESCO-Weltkulturerbes für ihre Altstadt selbstbewusst im Umgang mit ihrer historischen und kurdischen Identität. Gleichzeitig thematisiert die Stadtverwaltung die Aufnahme vertriebener Kurdinnen und Kurden aus den militärisch geräumten Dörfern unter dem Stichwort *zorunlu göç* (Zwangsmigration), was angesichts des autoritären Staatsverständnisses für ein ausgeprägtes kommunales Selbstbewusstsein spricht. Zugleich signalisiert die Stadt durch das Abbilden von Porträts des Staatsgründers Atatürk sowie des aktuellen Präsidenten der Republik, Recep Tayyip Erdoğan, ihre Staatstreue.

Die strategischen Pläne der Kommunen bleiben vor allem ein Produkt der Stadtregierungen und der Verwaltungen. Die Kommune setzt gemeinsam mit der lokalen Politik Agenda, Themen und Diskurse, die in den gegebenen Rahmungen kommuniziert werden sollen.

Ein weiterer Aspekt betrifft den Spagat der Kommunalverwaltung zwischen den gesetzlichen und freiwilligen Aufgaben. Neben den normierten Aufgaben wie Strom- und Wasserversorgung sowie Bereitstellung von

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Schulgebäuden oder Straßenunterhaltung gibt es freiwillige Leistungen wie Kulturveranstaltungen, Gemeinschaftszentren für Ältere oder Menschen mit Behinderung oder Häuser für Frauen, die von partnerschaftlicher Gewalt bedroht sind, die von der Gemeindeverwaltung angeboten werden (können). Zwar beinhaltet das türkische kommunale Gesetz die Aufrechterhaltung dieser freiwilligen Angebote, definiert aber nicht die Qualitätsstandards. Angebote für Geflüchtete oder interkulturelle Veränderungsprozesse gehören ebenfalls zum freiwilligen Bereich. Demzufolge ist es bei der Suche nach Hinweisen auf diese Veränderungsprozesse in einem großen Korpus an von der Verwaltung produzierten Texten aufschlussreich, das Narrativ zum Themenkomplex Migration und Flucht aufzuspüren.

Wenn Texte als Datenmaterial analysiert werden, ist der Prozess der Produktion von Wissen, das für die Herausgeber:innen relevant erscheint, bedeutsam. Denn die durch offizielle Dokumente der Kommunen in der Türkei konstruierten Realitäten produzieren Praktiken, die Realitäten vor Ort und im Land herstellen. Thematische Schwerpunktsetzungen, typische Formulierungen sowie Muster in der Interpretation von Problemlagen können Hinweise für ein Grundverständnis kommunaler Wirklichkeiten geben. Bei aller regionalen Vielfalt und Unterschiede wird somit eine Echokammer gebildet.

Schweigen kann dabei auch ein Mittel sein, um Probleme nicht auf die politische Agenda zu setzen, denn städtische Verwaltungstexte zeigen:

> „characteristic patterns of an underlying tacit formation of (an urban) reality, ruling what is normally done (and thus what can be done) and what possibly not" (Barbehön et al. 2016: 239).

Städte, die offensichtlich von der Gewaltmigration aus Syrien direkt betroffen sind, sei es direkt an der Grenze zu Syrien oder als Transitregion an der Westküste nach Griechenland, können auch dazu tendieren, im Bereich ihrer Deutungshoheit in ihren Dokumenten nicht auf Migration einzugehen.[70]

Demgemäß ist es wichtig festzuhalten, dass die untersuchten strategischen Pläne als Texte der Verwaltungen wahrgenommen werden. Ob die

70 Ein gutes Beispiel dafür ist die westtürkische Küstenstadt Çanakkale, die erst in ihrem aktuellen strategischen Plan von 2020–2024 zum ersten Mal über die Geflüchteten spricht.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gesetzten Ziele und ihre berichtete Zielerreichung der Realität entsprechen, kann von den Plänen und Berichten nicht abgeleitet werden. Daher geht es bei der Analyse nicht darum, ob etwas tatsächlich umgesetzt wurde oder nicht. Die Berichte geben vordergründing einen Einblick, wie die Verwaltung den städtischen Raum definiert, Aktivitäten plant und unter Umständen auch umsetzt. Die Analyse bezieht sich dezidiert auf die strategische Ebene, auch wenn Tätigkeitsberichte als Rückschau Hinweise auf die Implementation zuvor geformter Pläne geben können.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

3 Empirische Untersuchung

3.1 Textmining: Veränderungen auf der Planungs- und Handlungsebene

Die strategische Planung von Kommunen in der Türkei wird vor allem von zwei Perspektiven gerahmt: Die Verwaltungsdokumente blicken in die Zukunft und haben einen normativen Charakter. Kommunalverantwortliche berichten über ihre Vorstellung, wie sich ihre Stadt entwickeln könnte, identifizieren Probleme und skizzieren Schritte, um Planungsziele zu erreichen. Der jährliche Tätigkeitsbericht, den jede Kommune vorlegen muss, wirft im Gegensatz dazu einen Blick zurück: Was hat die Verwaltung erreicht, welche Ziele wurden verfehlt? In beiden Fällen treffen städtische Führungskräfte Entscheidungen darüber, was, worüber und wie berichtet und bewertet wird. Der Stadtrat jeder Kommune stimmt nach einer vorgegebenen Prozedur über die Entwürfe ab und beschließt ihre Endfassung.

Für die folgende Auswertung sind daher zwei Punkte grundlegend: Verwaltungsdokumente sind prozessproduzierte Daten (Salheiser 2014: 1119). Und vor diesem Hintergrund stellen die strategischen Pläne und Berichte der Kommune als Datengrundlage für eine Dokumentenanalyse ein Narrativ dar. Dieses Textmaterial bietet als Quelle zwar die Möglichkeit, institutionelle und programmatische Veränderungen auf kommunaler Ebene im Zeitverlauf systematisch zu beobachten. Zugleich öffnet der Blick auf diesen Wandel im Verwaltungshandeln und -denken auch eine Perspektive auf das Migrationsregime. Allerdings wird anhand dieser Dokumente weder die eigentliche Situation der Geflüchteten noch ihre Agency und Stimme sichtbar.

Mit diesem Wissen im Hintergrund gilt es die Daten der Verwaltungen zu untersuchen. Für die Dokumentenanalyse konnten 1.188 Dokumente von Kommunen mit über 50.000 Einwohnenden für den Zeitraum von 2006 bis 2024 verarbeitet werden. Berücksichtigt wurden dabei Dokumente, die bis Ende Dezember 2021 veröffentlicht wurden.

Das Ziel der Dokumentenanalyse ist es herauszuarbeiten, wie sich das Migrationsregime in der Türkei in den strategischen Dokumenten im kommunalen Kontext produziert und abbildet. Wie, wann und wo finden die zuvor für die nationale Ebene beschriebenen Wanderungsprozesse im

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

städtischen Raum Widerhall? Ist im zeitlichen Verlauf ein Wandel im Verwaltungsnarrativ zu beobachten, das schließlich zu institutionellen und programmatischen Veränderungen führt? Entwickelt sich im Zeitverlauf ein Repertoire an inklusiven Maßnahmen im Rahmen einer Migration Governance? Und wenn ja, welches? Was sind dabei die treibenden Kräfte für Veränderungen auf kommunaler Ebene?

Einem explorativen Ansatz folgend werden im Vorfeld bewusst keine Hypothesen aufgestellt, sondern es wird nach Mustern in den Argumentationslinien in Themenfeldern gesucht, die von den Kommunen diskutiert, behandelt und bearbeitet werden. Es geht daher hauptsächlich um eine strukturanalytische Betrachtung der kommunalen Ebene anhand ihrer eigenen Dokumente.

Textmining ist eine Methode zur Analyse großer Datenmengen. Diese computerbasierte Methode erlaubt es, umfangreiche Korpora an Textdokumenten auf eine sparsame und reduzierte Weise zu analysieren. Innerhalb kurzer Zeit können Muster (Pattern) in Texten herausgearbeitet werden, die einer hermeneutischen Lektüre unter Umständen verborgen bleiben können. In der vorliegenden Arbeit konzentriert sich das Textmining auf die Suche nach Schlüsselbegriffen des türkischen Migrationsregimes. Als Voraussetzung für die Durchführung werden in diesem Kapitel zunächst die zentralen Begriffe des türkischen Migrationsregimes übersetzt, historisch eingebettet, inhaltlich definiert und näher erläutert. Ob und inwiefern solche Keywords in den städtischen Planungsdokumenten türkischer Kommunen auftreten, in welchem Zusammenhang sie diskutiert und mit Inhalt gefüllt werden oder ob sie gar vermieden werden, ist Ausgangspunkt der Interpretation, die lokale, regionale und zeitliche Differenzen sowie übergreifende Trends zu erfassen versucht.

Die dabei verwendete Keyword-in-Context(KWIC)-Analyse ist die Grundlage für diese qualitative Auswertung und die Bildung von Topoi. Die Topos-Analyse bietet eine detaillierte Ausarbeitung des Datenmaterials. Die Bildung von Topoi ermöglicht es, Argumentationsstrukturen und Themenfelder zu kategorisieren, die über einzelne Kommunen hinaus den Migrationsdiskurs in der Türkei bestimmen. Gleichzeitig liegen die Möglichkeiten und Grenzen des Textmining klar auf der Hand: Es kann in erster Linie nur das entdeckt werden, was entdeckt werden soll: nämlich Befunde, die in den Dokumenten enthalten sind. Daher werden im Folgenden die Möglichkeiten und Grenzen des Textmining mit seinen Erkenntnisperspektiven und Methoden abwägend diskutiert.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

3.1.1 Textmining als Methode

In der vorliegenden Arbeit werden die kommunalen Pläne und Berichte als Texte in einem Korpus zusammengeführt. Der explorative Ansatz des Textmining erlaubt es, die knapp 1.200 Dokumente nicht allein lesend auszuwerten, sondern dieses Korpus systematisch und automatisiert zu durchsuchen. Dabei geht nicht nur um migrationspolitische Themen, sondern auch um Ideen und Konzepte, die hinter diesen Formulierungen in den Texten stecken. Anstelle einer im Vorfeld formulierten Hypothese werden im Korpus migrationsspezifische Strukturen freigelegt und im Anschluss qualitativ ausgewertet und interpretiert. Auch wenn das Vokabular des New Public Managements (NPM) erwartbar präsent sein wird, sind die Argumentationslinien, in denen sich die Ausprägung lokaler Migrationsregime spiegeln, im Vorfeld nicht absehbar.

Genau solche Muster und Strukturen sichtbar zu machen, bietet sich die Methode des Textmining an. Die computergestützte Textanalyse erlaubt es, umfangreiche Textbestände einem Extraktionsprozess zu unterziehen (Bicquelet/Weale 2011: 6). In der Regel besteht ein Korpus aus Textmengen, die nicht von einer Einzelperson qualitativ bearbeitet werden können (Benoit et al. 2009: 496). In der Politikwissenschaft wird Textmining zunehmend in der Analyse von Parteiprogrammen, Parlamentsdebatten oder politischen Reden genutzt. Ein zentrales Anwendungsfeld ist aktuell die Untersuchung von Daten aus sozialen Medien.[71]

Text kategorial als Daten zu erfassen setzt im politikwissenschaftlichen Kontext voraus, dass eine bestimmte Idee sprachlich kommuniziert und transportiert wird (Benoit 2020: 463; Moses et al. 2005). Insbesondere in der Policy-Analyse ist der Ansatz für das Herausarbeiten von Agenda Setting geeignet, wenn politische Akteure Gelegenheitsfenster für die Kommunikation neuer Standpunkte nutzen und diese verbalisieren (Wilkerson et al. 2015: 7). Während der große Umfang zu bearbeitender Texte für die Analyse von Sprache im politischen Diskurs lange Zeit eine Hürde dargestellt hat, ermöglicht es der Ansatz des Textmining, Themen in Textdaten mit wenig Aufwand zu identifizieren (Grimmer/Stewart 2013: 267).

71 Ein aktuelles Beispiel aus der politikwissenschaftlichen Migrationsforschung ist die automatisierte Textanalyse kommunaler Wahlprogramme mit Daten des Local Manifesto Project (LMP) (Gross/Jankowski 2020).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Der methodische Ansatz folgt dabei mehreren aufeinanderfolgenden Arbeitsschritten, die dabei helfen, das Korpus zu strukturieren. Zunächst werden Texte als Daten in einem statistischen Ansatz in numerische Darstellungen umgewandelt (Wiedemann 2015: 25). Gleichzeitig ermöglicht die Art der Auswertung einen Zugang zum Datenmaterial losgelöst vom konventionellen hermeneutischen Lesen und händischen Kodieren von Begriffen bzw. Bedeutungszusammenhängen (Scharloth et al. 2013: 348). Textmining bietet die Möglichkeit, große und digital verfügbare Textkorpora handhabbar zu machen. Der automatisierte Ablauf hilft, in Textdaten zeitsparend politische Themen quantitativ zu identifizieren (Proksch 2018: 7). Eine zentrale Regel für die Bildung von Korpora ist daher die Auswahl von Texten, die mit Blick auf ihren Typus und Kontext vergleichbar sind (Slapin/Proksch 2008: 713).

Der explorative Zugang folgt dabei der Idee einer *knowledge discovery*, also einer Wissensentdeckung in Daten (Egami et al. 2018: 2). Im Zusammenspiel zwischen Mensch und Computer stellt die Suche nach Informationen in Datenmengen einen iterativen Prozess dar. Dazu stellt der Mensch das Korpus zusammen und definiert die Forschungsfrage. Der Computer führt die automatisierte Analyse der Daten aus, sodass der Mensch die Ergebnisse interpretieren kann (Pollak et al. 2011: 647).

Der Einsatz automatisierter Verfahren ist nicht ohne Kritik geblieben. Der Soziologe Paul DiMaggio dämpft die Begeisterung für computergestützte Textminingverfahren und gibt seiner Skepsis gegenüber jeglicher Form einseitiger Methodenentwicklung Ausdruck. Weder qualitatives inhaltliches Kodieren noch vollständig automatisierte computergestützte Verfahren allein öffnen aus seiner Perspektive ideale Erkenntnispfade:

> „Computer scientists who treat human judgments as a gold standard and social scientists who see in sentiment-analysis programs an antidote to human imperfection will often be disappointed, as algorithms and humans seem to be bad at pretty much the same types of tasks. […] we can savor the irony that each group is most skeptical about the entities (algorithms or people) with which its expertise is most closely associated" (DiMaggio 2015: 3).

Quantitative computergestützte Methoden ersetzen nicht den Menschen beim wissenschaftlichen Arbeiten. Es gilt vielmehr die Möglichkeiten der Technik zu nutzen, ohne den menschlichen Verstand auszuschließen. Abhängig von den Daten und der Forschungsfrage sollte der Umgang mit der Technik an den Kontext angepasst und reflektiert werden. Eine theo-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

riegeleitete Auswahl und Klassifikation der Dokumente, die in ein Korpus aufgenommen werden, ist beispielsweise für die spätere Interpretation in der Policy-Analyse elementar (Proksch 2018: 8).

Technische Verfahren zu nutzen, ohne inhaltliche Zusammenhänge aus den Augen zu verlieren, und dabei die Komplexität die Sprache zu berücksichtigen, ist die zentrale Herausforderung. Gerade für den türkischen Kontext macht sich das bemerkbar an Begriffen wie *göç*. Als neutraler Begriff für Migration erfasst *göç* nicht nur die Wanderung von Menschen, sondern auch die Migration zum Beispiel von Vögeln, die in den Städten stranden, versorgt werden müssen und deshalb im vorliegenden Fall in den kommunalen Berichten Erwähnung finden. Daher gilt es stets, die Ergebnisse der automatisierten Abfrage qualitativ zu untersuchen. Um die einzelnen Schritte des Verfahrens überprüfbar zu halten, sollten kommerzielle Produkte vermieden werden, da diese häufig nur ein Ergebnis ohne transparente Zwischenschritte liefern (Grimmer/Stewart 2013: 271). Geboten ist vielmehr der Einsatz von digitalen Werkzeugen, deren Arbeitsweise Schritt für Schritt dokumentiert und geprüft werden kann, damit keine methodische Blackbox entsteht. Ein geeigneter Weg dafür ist die Programmiersprache *R*, mit der in dieser Arbeit das Textmining durchgeführt wird. Als Open-Source-Lösung ist *R* frei zugänglich. In Kombination mit der Umgebung R-Studio kann sowohl mit verschiedenen Datentypen als auch mit unterschiedlichen Softwarepaketen gearbeitet werden, die von der *R*-Community entwickelt und gepflegt werden (R. 2018).

Bevor auf die Textauswahl und die Datenumwandlung und -reduktion eingegangen und das Material statistisch ausgewertet wird, folgt eine Definition und Erläuterung der Schlüsselwörter des türkischen Migrationsregimes. Dies dient als Grundlage für die KWIC-Analyse, die zur Herstellung von Topoi eingesetzt wird. Beide Untersuchungseinheiten werden nach dem automatisierten Durchlauf qualitativ ausgewertet und ausführlich dargelegt.

3.1.2 Schlüsselwörter des türkischen Migrationsregimes

Das komplexe Verständnis von Staat und Nation der Türkei wurde zu Beginn der Arbeit ausführlich dargestellt. Vor diesem Hintergrund erklärt sich zum Teil das türkische Migrationsregime, das nicht nur Elemente aufweist, die sich vom Zerfall des Osmanischen Reiches über die Gründung

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

des Nationalstaates und die Binnenentwicklung der Türkei ergeben haben, sondern auch Elemente eines internationalen Asylregimes umfasst.

Im Folgenden werden die für die Dokumentenanalyse relevanten Schlüsselwörter erläutert, die im Textmining der strategischen Pläne der Kommunen als Keywords von Bedeutung sein können. An dieser Stelle wird daher der Versuch unternommen, die zentralen Begriffe des türkischen Migrationsregimes zu identifizieren, zu erläutern, historisch zu kontextualisieren und ihre gegenwärtige Bedeutung zu erklären. Der Abschnitt zu den Schlüsselwörtern des türkischen Migrationsregimes kann gleichzeitig nicht den Anspruch erfüllen, die Migrationsgeschichte der Türkei an sich und ihre sprachliche Kodierung in Gänze abzudecken.

Während also diese Keywords als eine Geschichte der An- und Umsiedlung, Vertreibung und Ermordung eng mit der Migrationsgeschichte der Region verknüpft sind, versinnbildlichen sie auch Zuflucht und Heimat. Die Zuschreibung und Etikettierung von Menschen und ihren Familien, ihrer vermeintlichen Zugehörigkeit zu einer bestimmten Ethnie, Religion oder Kultur ist im türkischen Kontext signifikant. Die Persistenz einiger Begriffe verdeutlicht die tiefen Spuren im Gedächtnis und in der Sprache, die die Migrationsbewegungen der letzten Jahrhunderte hinterlassen haben.

Die türkische Geschichte bringt verschiedene Kategorien der Zuschreibung und Zuteilung der Menschen hervor. Gleichzeitig werden moderne, dem westlichen Diskurs entlehnte Begriffe in die türkische Sprache übernommen. Mit dem Transfer solcher Bezeichnungen wird auch das Migrationsverständnis anderer Staaten sowie internationaler Organisationen transportiert. Für die Forschungsfrage wird auf der Basis der bisherigen Ausführungen zum Migrationsregime eine Auswahl an Wörtern getroffen, die im kommunalen Kontext relevant sein könnten. Diese Selektion richtete sich nach dem allgemeinen Begriff für Migration (*göç*), den beiden rechtlichen Begriffen für Geflüchtete (*mülteci* und *sığınmacı*) sowie der neutralen Bezeichnung für eine syrische Person (*suriyeli*).

Diese Auswahl setzt sich aus vier Begriffen zusammen, die im Folgenden näher erläutert werden:[72]

72 Die türkische Sprache kennt kein Genus, d. h. kein grammatisches Geschlecht und hat keine Artikel. Bei der begriffsgeschichtlichen Einordnung wird auf das Redhouse-Wörterbuch zurückgegriffen, das auf dem ersten Osmanisch-englischen Wörterbuch aufbaut (Redhouse 1968).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

a) *göç* (Migration),
b) *mülteci* (Geflüchtete/r),
c) *sığınmacı* (*Asylsuchende*) und
d) *suriyeli* (Syrer:in).

a) *Göç* heißt Migration und ist ein neutraler Begriff, der die Verlagerung des Wohnortes auf Dauer oder für eine längere Zeit innerhalb von Staatsgrenzen oder über diese hinweg bedeutet (İnan 2016: 14). Es handelt sich um ein originär türkisches Wort ohne arabischen oder persischen Ursprung. Inhaltlich verweist der Begriff in der türkischen Sprache auf das Nomadentum. Während *göçebe* Nomadismus bezeichnet, bezieht sich *göçmen* in heutiger Lesart auf eine migrierende Person, die meist aus ökomischen Gründen ins Ausland geht (Kılınç 2019: 30). Dabei schwingen Bezüge zur Transhumanz mit, also der Wanderweidewirtschaft, die typisch für Nomaden ist und in der Türkei eine lange Tradition hat. Der Terminus umfasst auch das Hab und Gut von Zugewanderten, kann aber unabhängig davon ebenfalls ‚Tod' bedeuten. Gleichzeitig ist das Wort für das Absinken oder Einfallen von Gebäuden gebräuchlich (Redhouse 1968: 405).

Interessant ist dabei, dass die Differenzierung zwischen Fremdem und Eigenem nicht über den Begriff allein erfolgt. Binnenmigration türkischer Staatsbürger:innen wird genauso als *göç* bezeichnet wie die Zuwanderung von Nichtstaatsangehörigen (*dış göç*/externe Migration). Vor dem Hintergrund der vielfältigen Bedeutung ist daher ein genauer Blick auf die Kookkurrenz von *göç* als universeller Begriff entscheidend.

b) *Mülteci* heißt Geflüchtete/r und ist als ein allgemeiner Begriff für Asylsuchende in der Alltagssprache verbreitet. Gleichzeitig ist die Zuschreibung rechtlich nicht zutreffend, weil die Türkei gemäß der UN-Flüchtlingskonvention von 1951 nur Menschen aus Europa als Geflüchtete anerkennt (Bulut/Akin 2020: 12). Der Begriff ist arabischen Ursprungs und wird im türkischen Verständnis mit dem englischen Begriff *refugee* gleichgesetzt (Kılınç 2019: 27 f). Im alltäglichen Gebrauch hat der Begriff im türkischen Migrationsregime eine hohe Relevanz, um ‚Ausländer:innen, die Asyl ersuchen', umschreibt und daher von *göç* als eine Wanderungsbewegung unterschieden werden muss.

c) *Sığınmacı* ist der rechtlich bindende Begriff zur Bezeichnung von Asylsuchenden, der jedoch im allgemeinen Sprachgebrauch kaum präsent ist. *Sığınak* meint Unterschlupf, Obdach oder einen Zufluchtsort. In einem türkisch-englischen Wörterbuch findet sich die Übersetzung für

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

sığın als „to take shelter (in): to take refuge (with) or to squeeze oneself and crouch (into a narrow place)" (Redhouse 1968: 1010).

Während der Begriff häufig mit *mülteci* gleichgesetzt wird, gibt es zwischen den Begriffen eine klare Unterscheidung. Ein:e *sığınmacı* stellt in dem Zufluchtsland einen Antrag auf Asyl (*sığınma*). Die Verantwortlichen im Zufluchtsland können eine Befragung nach den Fluchtgründen einleiten und ein Asylverfahren eröffnen. *Sığınmacılar* sind somit Asylsuchende, die eine Verfolgung im eigenen Land befürchten und sich deswegen im Ausland befinden (Akıncı et al. 2015: 69).

d) *Suriyeli* heißt schlicht Syrer:in oder ‚aus Syrien'. Die türkische Regierung hat zu Beginn der Gewaltmigration aus Syrien den Begriff in Kombination mit dem Begriff *misafir* (Gast) verwendet (*suriyeli misafir* – syrische Gäste). Die Begriffskombination stellt keine legale Kategorie dar und weckt vielmehr die Erwartung, dass nach Beendigung des Krieges die ‚Gäste' wieder nach Hause zurückkehren (Üstübici 2019: 10). Die AKP als Regierungspartei hat den Begriff als Ausdruck für die staatliche Gastfreundschaft gegenüber syrischen Geflüchteten geprägt, die in das Gesetz von 2013 mündete. Der Terminus hat durch erste Konflikte in den Städten, insbesondere in den Grenzregionen, im Laufe der Jahre zu steigender Ablehnung der einheimischen Bevölkerung gegenüber den ‚syrischen Gästen' geführt (Yıldırımalp et al. 2017: 108).

Der Status des Gastes ist, wie in der Kontextualisierung diskutiert, im türkischen Migrationsregime nicht erst mit dem Krieg in Syrien präsent. Um eine vermeintlich gemeinsame muslimische Identität zu markieren, wurden Geflüchtete aus Irak, Iran und Afghanistan ebenfalls als ‚Gäste' bezeichnet (Baklacioglu 2017: 15). Im Gegensatz zu anderen Schutzsuchenden wurde durch das YUKK-Gesetz von 2013 syrischen Geflüchteten jedoch ein temporärer Schutzstatus gewährt, der Zugang zu Bildung, Gesundheit und beruflicher Bildung ermöglichte (Yanaşmayan et al. 2019: 37).

Die vier Begriffe *göç* (Migration), *mülteci* (Flüchtling), *sığınmacı* (Asylsuchende/r) und *suriyeli* (Syrer:innen) spielen bei der Auswertung der Verwaltungsdokumente als Keywords im Textmining eine zentrale Rolle. Über die statistische Häufigkeit der Verwendung in den Verwaltungsdokumenten hinaus werden anhand der Keyword-in-Context(KWIC)-Analyse die Sätze vor und hinter den Schlüsselbegriffen qualitativ ausgewertet. Als prozessproduzierte Daten geben die städtischen Dokumente einen Einblick, für welchen Zweck jene Begriffe eingesetzt und diskutiert werden. Im Folgenden wird für die Verwal-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

tungsdokumente selbst näher erläutert, wie sie ausgewählt und aufbereitet wurden.

3.1.3 Textauswahl

Mit Blick auf den verwaltungswissenschaftlichen Ansatz bilden die strategischen Pläne mit dem Performanzprogramm und den Tätigkeitsberichten der Kommunen einen einheitlichen Texttypus, in der sich thematisch die Aufgaben, Anliegen und Probleme der Städte und Gemeinden in der Türkei abbilden. Alle 81 Städte sowie Gemeindeverwaltungen mit über 50.000 Einwohnern sind verpflichtet, strategische Pläne auszuarbeiten. Ein Vorteil dieser kommunalen Dokumente besteht darin, dass das Berichtswesen keine direkte Rede beinhaltet, sodass die Wortendungen der türkischen Sprache für das Textmining kein Problem darstellen.[73]

Die Datengrundlage besteht aus einer Auswahl dieser Texte, die das Korpus bilden. Die Texte im Korpus umfassen ausschließlich strategische Pläne und Berichte der Kommunen, die jeweils einem gleichen Muster entsprechen und über einen Zeitraum von 15 Jahren erstellt worden sind. Die computerunterstützte Textanalyse liefert keine eindeutigen Ergebnisse, wenn unterschiedliche Texttypen wie Zeitungsartikel, Gesetzestexte oder Parlamentsdokumente in einem Korpus gemeinsam bearbeitet werden. Demzufolge besteht die Textsammlung idealerweise aus Elementen, die einem Texttypus zuzuordnen sind. Aus diesem Grund werden im Folgenden keine zusätzlichen Dokumente von anderen Verwaltungsebenen oder internationalen Organisationen wie dem UNHCR oder der EU berücksichtigt, die sich ebenfalls mit dem Migrationsregime in der Türkei befassen.

Die Bearbeitung erfolgte explorativ in mehreren Schritten:

(1) Alle verfügbaren Berichte wurden im Online-Repositorium der Abteilung für Strategie und Haushalt des Präsidialamtes der Türkischen Republik (*T.C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı*) lokalisiert und von dort heruntergeladen. Hinterlegt sind sowohl aktuelle Dokumente als auch die Berichte und Pläne vergangener Planungs-

73 Das gesprochene Wort kann für alle agglutinierenden Sprachen wie Finnisch, Ungarisch oder Japanisch ein Problem darstellen, da durch das Anfügen von Affixen Person und Zeit kenntlich gemacht werden (Oflazer 2018: 257).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

perioden. Das Korpus umfasst damit Dokumente, die von 2006 bis einschließlich 2022 hinterlegt worden sind. In die Auswahl aufgenommen wurden zudem die strategischen Pläne für die Fünfjahresperiode des Zeitraums 2020 bis 2024.[74] Fehlende Dokumente wurden auf den Internetseiten der jeweiligen Städte nachrecherchiert und nach Möglichkeit beschafft.

(2) Die als Ergebnis dieser Recherche ermittelten PDF-Dateien wurden in einfach strukturierte Textdateien umgewandelt. Bei der Durchsicht der formatierten Dateien wurde in einer Qualitätskontrolle geprüft, ob die Sonderbuchstaben des türkischen Alphabets korrekt übertragen worden sind. Türkische Sonderbuchstaben erfordern eine gründliche Vorbereitung der Texte als Daten, da bei möglichen Fehlübertragungen später die Tokenisierung nicht funktioniert. Eine Speicherung der Textdateien im ANSI-Format erwies sich für die türkische Sprache als der beste Weg, um in der Programmiersprache *R* die Tokenisierung fehlerfrei durchzuführen.

Das Korpus besteht damit aus reinen Textdateien. Im Korpus wurden die Dateien systematisch zeitlich gereiht, d. h. nach Publikationsjahr der Pläne und Berichte sortiert. Die Markierung erfolgte über die Vergabe entsprechender Dateinamen ohne Sonderbuchstaben, wie zum Beispiel Diyarbakir für Diyarbakır oder Canakkale für Çanakkale.

Die Dateien wurden immer nach dem gleichen Muster abgespeichert:[75]

- Strategischer Plan **SP** *(Strateji Planı)*:
  Planungsjahr_Kommune_ SP, zum Beispiel: 2015–2019_Sakarya_SP
- Performanzprogramm **PP** *(Performans Programı)*:
  Erstellungsjahr_Kommune_PP, zum Beispiel: 2021_Gaziantep_PP
- Tätigkeitsbericht **FR** (*Faaliyet Raporu*):
  Berichtsjahr_Kommune_FR, zum Beispiel: 2015_Adana_FR.

Die Gesamtheit der Dokumente bildet das Korpus für das Textmining:

74 Strategische Steuerung in der Kommunalverwaltung (*Kamuda Stratejik Yönetim*), www.sp.gov.tr.

75 Das Format mit dem Unterstrich (_) hat den Vorteil, dass Ergebnisse im Anschluss nach Städten und Jahren sortiert werden können. Nach einem Datenimport als csv-Dateien können diese zum Beispiel in Excel georeferenziert in Karten produziert werden.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

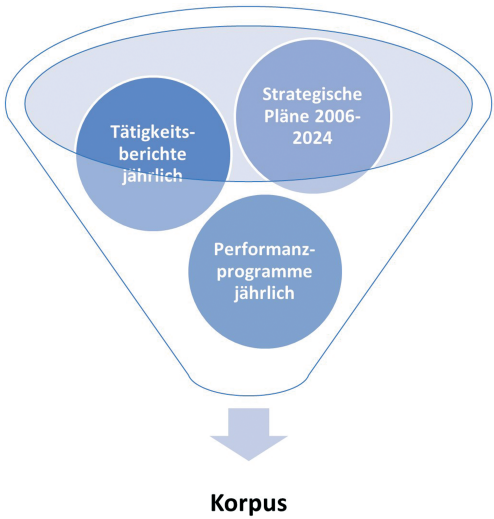


Abbildung 10: Korpus Textmining

Das Korpus besteht aus insgesamt 1.188 strategischen Plänen, Performanzprogrammen und Tätigkeitsberichten von türkischen Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnenden. Hinzu kommen ausgewählte Gemeinden (*İlce Belediyeleri*) mit ebenfalls mit mehr als 50.000 Einwohnenden der Metropolen Istanbul, Ankara, Mersin und Şanlıurfa. Die Einbeziehung dieser kreisangehörigen Gemeinden von Großstädten mit einem sehr hohen Anteil an syrischen Geflüchteten diente im Textmining der inhaltlichen Konzeptformierung, da die Gemeinden Trends in ihrem Migrationsregime von unten nach oben an die Metropolverwaltung weitergeben können.

Im Einzelnen besteht das Korpus aus 229 strategischen Plänen, 479 Tätigkeitsberichten und 480 Performanzprogrammen.

Da sowohl die Tätigkeitsberichte (FR) als auch die Performanzprogramme (PP) jährlich erstellt werden, sind diese Dokumente am stärksten vertreten. Die strategischen Pläne beziehen sich dagegen meist auf einen Fünfjahreszeitraum und stellen zukunftsgerichtete Planungen dar, auf die sich dann rückblickend oder vorausschauend die zuvor genannten Berichte beziehen. Die regionale Verteilung der Dokumente zeigt der urbanen Entwicklung in der Türkei entsprechend eine Konzentration auf westliche Metropolen und südostanatolische Kommunen mit einer Ausdünnung in Richtung Osttürkei:

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

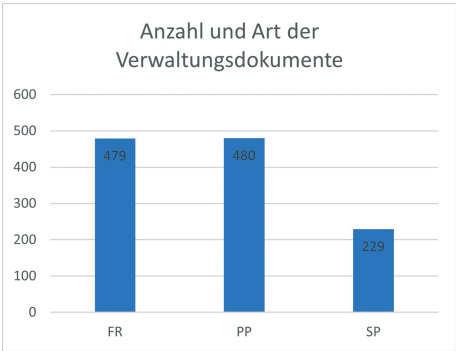
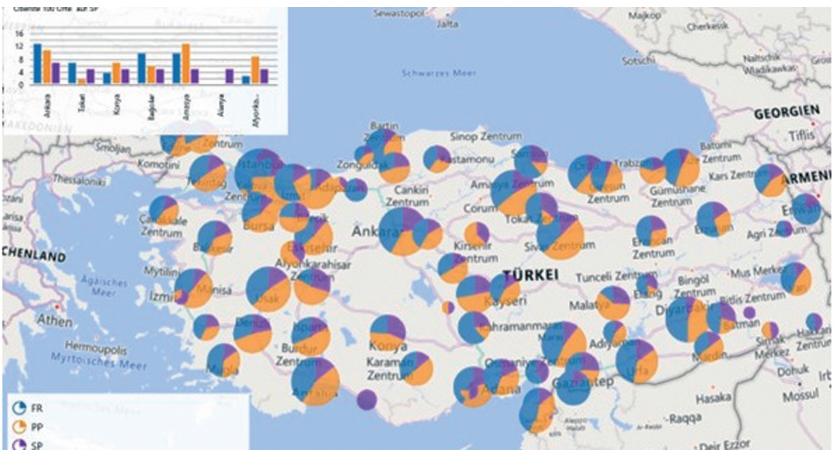


Abbildung 11: Anzahl und Art der Dokumente



Karte 4: Verteilung der Dokumente im Korpus

Die auf der zentralen Website des Präsidialamtes nicht verfügbaren Berichte wurden auf den kommunalen Seiten nachrecherchiert und nach dem o. g. Verfahren umgewandelt. Allerdings sind bei folgenden Kommunen die Berichte nicht durchgehend hinterlegt:[76] Zonguldak, Yozgat,

76 Warum diese Städte nicht jedes Jahr ihrer Berichts- und Planungspflicht nachkommen, wird auf der Website des Ministeriums nicht erläutert. Eine Erklärung kann sein, dass es sich hier zum Teil um strukturschwache und zum Teil um kurdische Städte, in denen militärische Operationen stattfinden, handelt.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Şırnak, Sinop, Siirt, Osmaniye, Niğde, Kütahya, Hakkâri, Elâzığ, Düzce, Bolu, Ağrı und Adıyaman. Ein Teil der ermittelten Dateien war überdies für die erforderlichen Konvertierungen gesperrt; dieses Phänomen betraf insbesondere die Dokumente der Stadtverwaltung von Izmir. In diesem Fall erfolgte die Auswertung manuell.

Mit diesen Einschränkungen besteht das Korpus aus Dokumenten von 73 Städten und acht Stadtteilen. Diese Stadtteile umfassen im Korpus Altındağ (Ankara), Sultanbeyli, Bağcılar, Zeytinburnu, Beyoğlu, Şişli (Istanbul), Mezitli (Mersin), Antakya (Hatay) und Eyyübiye (Şanlıurfa).[77]

Nach der Vorbereitung wurden die Daten in die Umgebung von *R*-Studio eingelesen und in einem Korpus-Objekt zusammengeführt, um dann mit verschiedenen *R*-Paketen bearbeitet zu werden. Diese werden im folgenden Abschnitt näher dargestellt.

3.1.4 Datenumwandlung und -reduktion

Nach dem Datenimport werden die Textdateien umgewandelt. Bei der Analyse gibt es, wie zuvor erläutert, keinen standardisierten Prozess. Vielmehr erfordert jedes Projekt unterschiedliche Vorarbeiten, die spezifische Folgen für die Ergebnisse haben. Vor diesem Hintergrund gilt es, die Funktionen zu wählen und zu verfeinern, die im jeweiligen Fall zum Einsatz kommen sollen (Benoit 2020: 478).

Für die Transformation des Textkorpus in numerische Daten werden die Wörter in den Textdateien in Token zerlegt. Im Vordergrund steht somit das Wort als Token. Token können aus einzelnen Termen, aus Wörtern oder längeren Segmenten bestehen (Mullen et al. 2018). Die Datenumwandlung und die anschließende Reduktion wurden im Anschluss in *R*-Umgebung durchgeführt. In den vergangenen Jahren wurden verschiedene Tools zum Textmining in der Programmiersprache *R* entwickelt und in Anwendungspaketen zusammengefasst. *R* etabliert sich zunehmend in den Sozialwissenschaften, da diese Programmiersprache es erlaubt, jeden Schritt der Analyse nachvollziehbar darzustellen (Arnold et al. 2019: 709). Das Paket *quanteda* – Quantitative Text Analysis ist speziell für die sozialwissenschaftliche Analyse von textbasierten Daten entwickelt worden

77 Eine Liste aller Städte und Stadtteile findet sich im Anhang.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

und bietet verschiedene Möglichkeiten für Natural Language Processing – NLP.[78]

Neben Funktionen zum Management des Korpus, zur Tokenisierung und verschiedenen Tools für die ‚Analyse und die Visualisierung der Daten gibt es in *quanteda* die Möglichkeit, mit Wörterbüchern zu arbeiten, Texte statistisch zu untersuchen und Ähnlichkeiten (*keyness*) in verschiedenen Dokumenten festzustellen. Gleichzeitig bietet *quanteda* einen kohärenten Ablauf der Datenverarbeitung und -analyse sowie der Visualisierung durch Modelle wie *wordfish* oder *wordcloud* (Benoit et al. 2018: 2). Ein Vorteil besteht in seiner Kompatibilität mit anderen Paketen, die für politikwissenschaftliche Untersuchungen ebenfalls ertragreich sind (Proksch 2018: 7). So basiert das Paket *quanteda* auf bereits vorhandenen Funktionen in den Paketen *readtext, tidyverse, ggplot, stringi* (Gagolewski et al. 2021).[79]

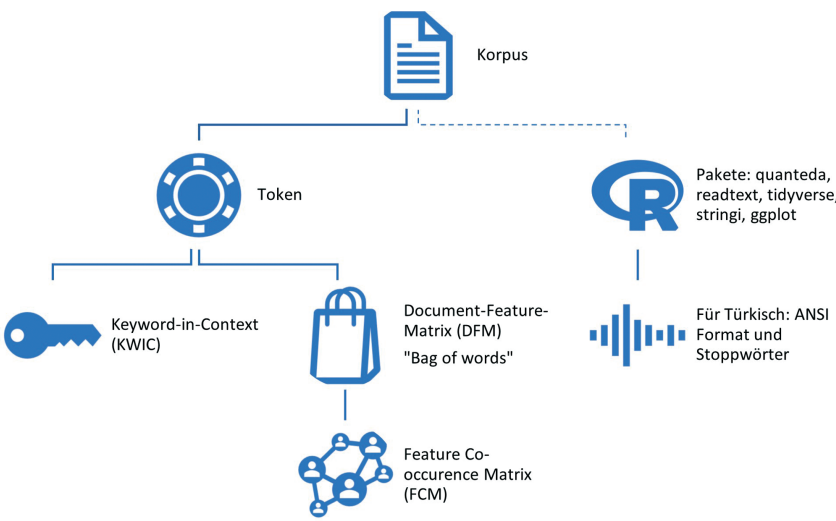


Abbildung 12: Datenumwandlung und -reduktion

78 Ein hilfreicher Einstieg in das Textmining mit *R* und *quanteda* ist die deutschsprachige Anleitung von Cornelius Puschmann unter http://inhaltsanalyse-mit-r.de.

79 Es ist nicht ungewöhnlich, dass verschiedene Pakete in *R* auf bereits älteren Paketen aufsetzen. Die Funktion *tokenizers* beruht beispielsweise auf *stringi* und ist Teil des *tidytext*-Pakets (Arnold et al. 2019, S. 717).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die Datenumwandlung und -reduktion verläuft nach dem vereinfacht in Abbildung 12 gezeigten Muster (Darstellung nach Watanabe und Müller, Quanteda Tutorials 2022).[80]

Das Korpus besteht aus Texten als Datengrundlage. Tokenisierung ist der Prozess, in dem der Text in kleine Elemente aufgeteilt wird. Alle Wörter werden dabei zugleich in Kleinbuchstaben umgewandelt. Die Tokenisierung ist stark sprachenabhängig. Eine Vorverarbeitung durch Umwandeln der Sonderbuchstaben ist für das Textmining essenziell. Die türkischen Sonderbuchstaben â, ğ, ı, ş stellen in diesem Verfahren eine Herausforderung dar. Deswegen wurden diese Buchstaben in dieser Arbeit in ähnliche ANSI-Zeichen übersetzt, die die Sonderzeichen eindeutig repräsentieren, wie a, g, i und s. Umlaute ö und ü sowie das ç mit Cedille bleiben bestehen (Oflazer 2018: 258).

Auf die Datenumwandlung folgt die Datenreduktion. Da die Textanalyse nicht zwischen Textelement, Zeichensetzung, Symbolen, Nummern und Wörtern unterscheiden kann, werden unnötige Elemente aus den Texten entfernt. Nach der Tokenisierung wird das Korpus somit von Stoppwörtern bereinigt und gestemmt, d. h., alle Wörter werden auf ihren Wortstamm reduziert (Manderscheid 2019: 1107). Die Eliminierung von Stoppwörtern reduziert die Komplexität von Sprache, da diese Wörter keine tiefe semantische Bedeutung haben. Gleichzeitig bringt dieses Verfahren den praktischen Nutzen, dass weniger Rechnerkapazität benötigt wird, um das Korpus zu bearbeiten. Nach der Entfernung der Stoppwörter und der Reduktion der verbliebenen Wörter auf ihren Wortstamm durch Lemmatisierung bleibt eine minimale Anzahl an Silben übrig (Grimmer/Stewart 2013: 273).

Für die türkische Sprache gibt es sowohl die Möglichkeit, die Stoppwörter zu entfernen als auch zu stemmen. Türkisch ist eine agglutinierende Sprache und hat eine sehr komplexe Morphologie-Struktur, d. h., verschiedene Wörter aus einem einzigen Wortstamm werden durch Anhängen von unterschiedlichen Suffixen gebildet (Çöltekin et al. 2022: 2). Es gibt in *R* die Funktion, über einen Algorithmus, der zum Beispiel im Paket *snowball* vorhanden ist, die Wortstammerkennung bei allen Arten von türkischen Wörtern durchzuführen (Eryiğit/Adalı 2004: 2).[81]

80 https://tutorials.quanteda.io.

81 Es gibt momentan kein ausgereiftes türkischsprachiges Dataset für Sentiment-Analysen (Çöltekin et al. 2022: 13), auch wenn eine sogenannte TREMO angekündigt

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die Textanalyse basiert somit auf sparsamen Operationen zur Herstellung einer Document-Feature-Matrix (DFM), die für quantitative Analysen genutzt werden kann (Benoit et al. 2018: 1). Sparsam wird das Verfahren genannt, weil die DFM aus einer hohen Anzahl von Nullen besteht und zu fast 90 % ‚leer' ist.[82] Die Einträge in dieser dünn besetzten Matrix (*sparse matrix)* bestehen neben Nullen aus irrelevanten Wörtern, die aus der Datenmatrix entfernt werden (Grimmer und Stewart 2013, S. 273). Bei der Bereinigung der Texte für das Textmining werden alle Daten als Datenrahmen (*data frame*) durch Reihen (*rows*) und Spalten (*columns*) strukturiert.

Die Zusammenstellung von Token in einer Matrix besteht aus Textmerkmalen, die als Features ausgezählt und in eine DFM konvertiert werden. Feature als Merkmal bzw. Eigenschaft ist ein englischer Begriff aus der Computerwissenschaft, der sozialwissenschaftlich auch als ‚Variable' in die Sozialwissenschaften übersetzt werden kann. Der Begriff Feature wird für den Transfer der Token in eine Matrix benutzt und kennzeichnet die Eigenschaft der jeweiligen Token (Grimmer/Stewart 2013: 273). Die Features sind im Korpus in Zeilen gelistet, die Dokumente in Spalten und die Häufigkeit der Worteinheiten im jeweiligen Dokument in den Zellen. Dabei ist die DFM ein gebräuchliches Format, um Texte für Berechnungen vorzubereiten (Feinerer et al. 2008: 5).

Für die Suche nach Schlüsselwörtern im jeweiligen Kontext (Keyword-in-Context – KWIC) ist die Anordnung der Sätze vor und nach dem jeweiligen Keyword wichtig. Im Gegensatz dazu spielt bei der DFM, die Bag-of-words darstellt, lediglich die Häufigkeit der Worteinheiten, nicht aber die Reihenfolge oder die Grammatik eine Rolle. Bag-of-words misst die Häufigkeit oder die Präsenz eines bestimmten Wortes im Text, unabhängig von der Reihenfolge der Wörter (Wilkerson et al. 2015: 13). Dieser Ansatz kommt einer Datenreduktion gleich, die statistische Berechnungen großer Datenmengen ermöglicht. Die Feature-Co-occurence-Matrix (FCM) ist eine besondere Form der DFM, in der Kookkurrenzen, d. h.

---

wird (Tocoglu/Alpkocak 2018: 849). Grundsätzlich fokussieren sich sprachwissenschaftliche Arbeiten in der Turkologie auf Bereiche der Diskursanalyse und nicht auf Semantik (Oflazer 2018: 294).

82 Dies ist in der quantitativen Linguistik als *Herdans* Gesetz (oder Heaps' Law) bekannt und beschreibt die Anzahl der unterschiedlichen Wörter in einem Dokument als Funktion der Dokumentlänge. Diese Type-Token-Relation kennzeichnet die Komplexität des Wortschatzes in einem Text (Benoit 2020: 484).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Verbindungen bzw. Beziehungen zwischen den Features aufgezeigt werden können (Wiedemann 2015: 25).

Auf der Basis der DFM bzw. der FCM kann das Korpus quantifizierend ausgewertet werden. Statistische Daten dienen dazu, einen ersten Eindruck über das Korpus zu erhalten. Die eigentliche Analyse dieser Arbeit erfolgt über KWIC entlang der Schlüsselwörter des türkischen Migrationsregimes, um darauf aufbauend thematische Kategorien mittels Topoi bilden zu können. Dabei dient die Topos-Analyse dazu, die städtischen Dokumente inhaltlich zu sortieren.

Für die Auswertung der statistischen Informationen aus dem Textmining stehen in Abhängigkeit von der vorliegenden Forschungsfrage mehrere Möglichkeiten zur Verfügung, die im nächsten Abschnitt vorgestellt werden.

3.1.5 Auswertung der Verwaltungsdokumente

3.1.5.1 Statistische Auswertung

Die Datenreduktion des Korpus der Dokumente der türkischen Städte ergibt über alle Dateien hinweg für den gesamten Zeitraum insgesamt 1.530.694 Sätze und 46.122.509 Token, die aufgrund der ungleichen Länge, Anzahl und Typen der Dokumente unterschiedlich verteilt sind.

Die meisten Token finden sich in den kommunalen Tätigkeitsberichten (FR), dann in den Performanzprogrammen (PP) und in den strategischen Plänen (SP). So haben die Tätigkeitsberichte deutlich mehr Text als die Performanzprogramme, auch wenn die Anzahl an Dokumenten im Korpus gleich verteilt ist.

Tabelle 5: Sätze und Token im Korpus

Dokumentart	Sätze	Token
FR	854.502	24.529.868
PP	429.789	14.920.210
SP	246.403	6.672.431
Gesamt	1.530.694	46.122.509

Im Beobachtungszeitraum erhöht sich die Anzahl der Token in den Tätigkeitsberichten (FR) ab 2010 sukzessive. Die Performanzprogramme (PP) sind kontinuierlich vertreten und bilden aufgrund ihres planenden Cha-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

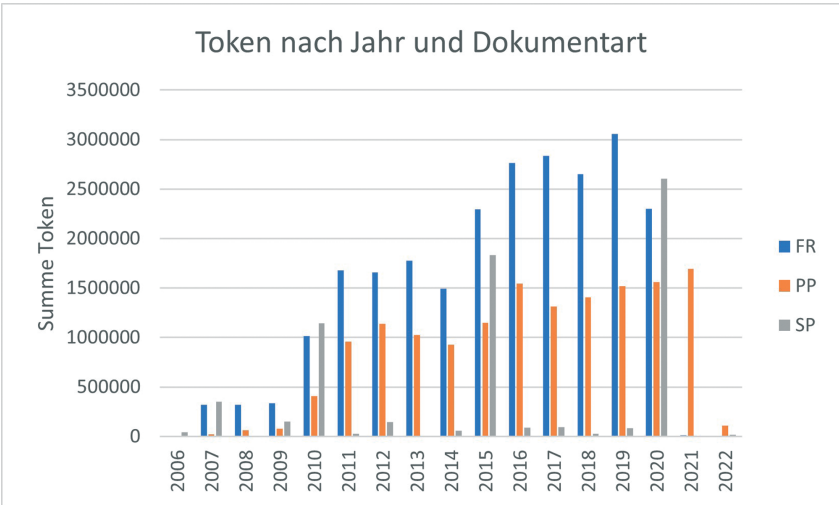


Abbildung 13: Token nach Jahr und Dokument

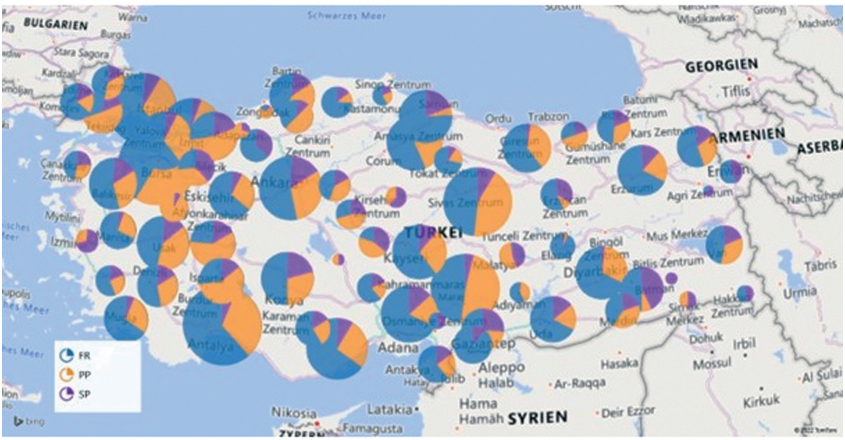
rakters für 2021 eine Ausnahme, was auf den Abruf der Dokumente bis Ende 2021 zurückzuführen ist. Hingegen zeigen die strategischen Pläne (SP) aufgrund ihrer Fünfjahresdauer in den Jahren 2010, 2015 und 2020 eine hohe Präsenz.

Die Verteilung der Token auf die Städte ist je nach Dokumentart ebenfalls unterschiedlich: Während Städte wie Adana, Ankara und Konya hohe Werte bei der Summe der Token haben, weisen Kommunen wie Muğla, Siirt oder Hatay eine geringe Anzahl in ihren Dokumenten vor. Die Verteilung der Token nach der Dokumentart zeigt regional wieder eine Verdichtung in den Metropolen im Nordwesten bei einer geringeren Repräsentanz des Ostens:

Während die meisten Token auf die Städte Adana, Bursa und Mersin entfallen, ergeben sich die wenigsten für Kastamonu, Niğde und Manisa. Dies ist durch die jeweilige Anzahl der Dokumente der jeweiligen Stadt im Korpus erklärbar. Die Anzahl der Token und ihre regionale Verteilung dienten der Einordnung der quantitativen Darstellung der Daten auf der Basis der untersuchten Texte.

Interessant sind die Token als Features. Eine einfache Möglichkeit, die häufigsten Features darzustellen, ist eine **Netzwerkanalyse** der Wörter, die miteinander in Verbindung stehen. Diese Feature-Co-Occurrence-Matrix (FCM) zeichnet die Anzahl der Kookkurrenzen von Token auf:

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -



Karte 5: Verteilung Token

Die ersten 30 der am häufigsten verwendeten Wörter zeigen das klassische Begriffsrepertoire des Planungswesens im Sinne des New Public Managements und ihre Verknüpfung miteinander. Die häufigsten Begriffe sind *adet* (Anzahl), *toplam* (Gesamt) *performans* (Performanz), *müdürlügü* (Direktorat), *giderleri* (Ausgaben), *belediye* (Verwaltung), *hizmet* (Service), *bütçe* (Budget), *tl* (Türkische Lira), *faaliyet* (Tätigkeit).

Die **N-Gram-Analyse** als Zwei-Wort-Kette zeigt als häufigste Paarbildung die Verwaltungsbegriffe für die Großstadtverwaltung (*büyüksehir_belediyesi*), strategischer Plan (*stratejik_plani*) sowie die Termine im Juli für die Vorstellung der Planung (*temmuz_sunus*) und einige Begriffe des NPM wie Planung, Performanz, Ziele und Kriterien:

head(toks_ngram_SP[[1]], 20)

[1] „mersin_büyüksehir“ „büyüksehir_belediyesi“ „belediyesi_stratejik“ „stratejik_plani“

[5] „plani_temmuz“ „temmuz_sunus“ „sunus_mayis“ „mayis_ayindan“

[9] „ayindan_belediyemizde“ „belediyemizde_yürütülen“ „yürütülen_stratejik“ „stratejik_planlama“

[13] „planlama_çalismalari“ „çalismalari_sonucunda“ „sonucunda_kurumsal“ „kurumsal_performans“

[17] „performans_kriterleri“ „kriterleri_hedefleri“ „hedefleri_disinda“ „disinda_mersin“

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

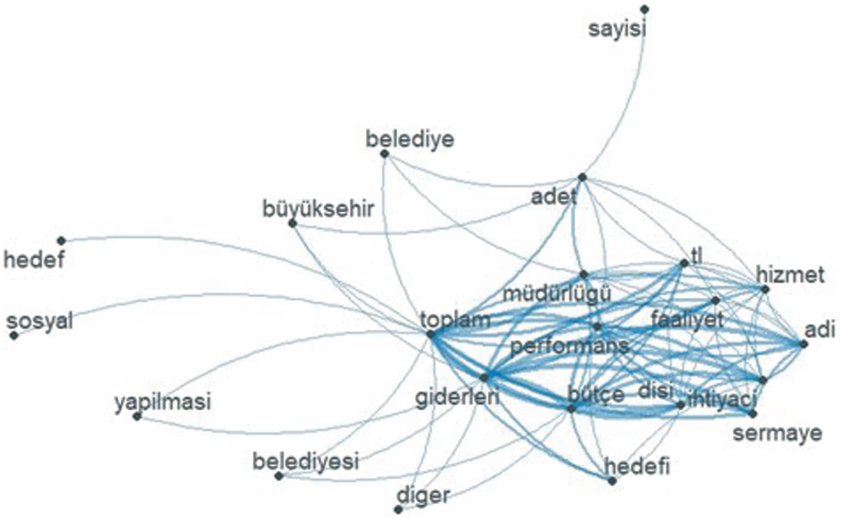


Abbildung 14: Netzwerk 30 häufigste Wörter (FCM)

Damit wird der Prozess der strategischen Planung abgebildet, so wie er oben ausführlich beschrieben wurde.

Wordfish ist ein Textskalierungsverfahren, das auf der Poisson-Verteilung als Wahrscheinlichkeitsverteilung beruht. Dieses statistische Modell wird genutzt, um Worthäufigkeiten zu zählen. Alle zu schätzenden Parameter sind latente Variablen eines *unsupervised* (unbeaufsichtigten) Skalierungsverfahrens. Das Verfahren wird ‚unbeaufsichtigt' genannt, weil es die relative Bedeutung einer Position in den Dokumenten allein auf die ermittelten Worthäufigkeiten zurückführt (Proksch 2018: 6). Ursprünglich entwickelt wurde das Modell, um das Gewicht politischer Positionen in Parteiprogrammen zu schätzen (Slapin/Proksch 2008).[83]

Bei der Suche nach den Features „*performans*" (Performanz) und „*stratejik*" (Strategie) als Referenzpunkte, die häufig in der strategischen Planung vorkommen sollten, werden migrationsrelevante Begriffe wie „*göç*" (Migration), „*yabanci*" (Ausländer:in), „*siginmaci*" (Asylsuchende), „*ihtiyac*" (Bedarf), „*mülteci*" (Geflüchtete/r) und „*suriyeli*" (Syrer:in) im Korpus gesucht.

Auffällig ist, dass der neutrale Begriff *göç* für Migration unter *yabancı* für Ausländer:in hoch positioniert ist, gefolgt von *suriyeli* für Syrer:in und *mülteci* für Geflüchtete/r. Der rechtlich bindende Begriff *sığınmacı* für

83 Auswertungsbeispiele finden sich unter http://www.wordfish.org/publications.html.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

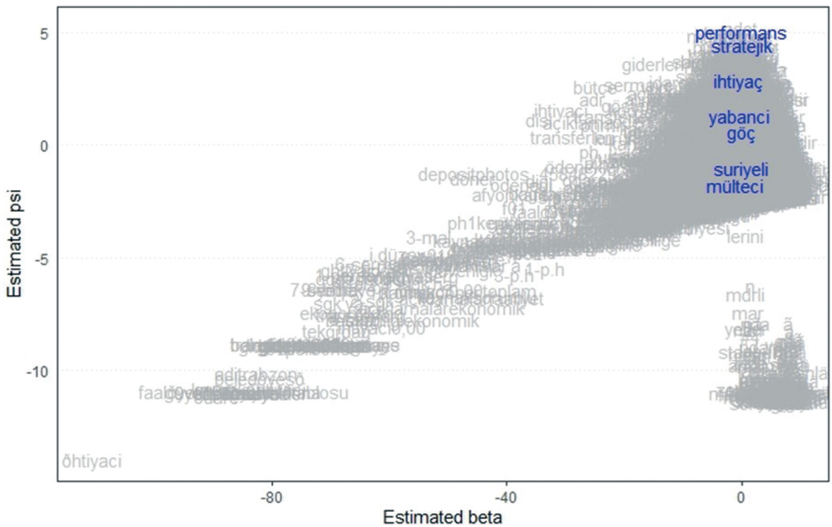


Abbildung 15: Wordfish-Analyse

Asylsuchende spielt anscheinend keine entscheidende Rolle und taucht zumindest in diesem Modell nicht hoch platziert auf. Es gibt offensichtlich eine spezifische Verteilung der Häufigkeit der gesuchten Schlüsselbegriffe im Korpus. In welchem Kontext diese Begriffe in den städtischen Dokumenten behandelt werden, wird anhand einer Keyword-in-Context-Analyse im nächsten Abschnitt untersucht und ausgewertet.

3.1.5.2 Keyword-in-Context (KWIC)

Das Ziel des vorliegenden Textmining liegt in der Analyse von Schlüsselbegriffen des türkischen Migrationsregimes. Mit der Keyword-in-Context(KWIC)-Analyse können Konkordanzen der Schlüsselwörter ermittelt und qualitativ ausgewertet werden. Das Ziel der KWIC-Analyse ist das Aufspüren von Mustern im Migrationsdiskurs im Betrachtungszeitraum. Diese Patterns werden als Argumentationsmuster im Anschluss in einer Topos-Analyse zu Themenfeldern im lokalen Migrationsregime zusammengefasst. Diese Topoi geben Aufschluss darüber, ob und wie bestimmte Kommunen inklusive Maßnahmen im Sinne einer Migration Governance aufbauen.

Mit einer Art Stichwortsuche können Dokumente im Korpus markiert werden, in denen die jeweiligen Begriffe enthalten sind (Hillard et al. 2008: 34). Im Grunde geht es bei KWIC um die Ermittlung von Konkor-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

danzen, in denen Wörter vor und nach dem gesuchten Wort erscheinen (Arnold et al. 2019: 710). Anhand der Methode können somit Schlüsselbegriffe in den Dokumenten identifiziert und ihre Verwendung mit der in anderen Dokumenten verglichen werden. Eine statistische Auswertung ist ebenso möglich wie die Erstellung von KWIC-Listen ähnlicher Begriffe, die ihrerseits eine qualitative Analyse in Bezug auf die Verwendung und den Kontext der Begriffe ermöglichen (Wiedemann 2015: 29).[84]

Im Folgenden werden vier Schlüsselbegriffe des türkischen Migrationsregimes – *göç* (Migration), *mülteci* (Geflüchtete/r), *sığınmacı* (Asylsuchende) und *suriyeli* (Syrer:in) – mit der Anzahl der Treffer in der jeweiligen Dokumentenart im zeitlichen Verlauf dargestellt. Eine Karte zeigt die geografische Verteilung und deren Schwerpunkte. Nach einer ersten Einschätzung der Ergebnisse folgt die qualitative Auswertung. Die Nachweise zu den Originalquellen erfolgen entsprechend der Datenabspeicherung, zum Beispiel:

(2009_Tokat_FR) für 2009 Tokat Tätigkeitsbericht (FR)

(2011_Kilis_PP) für 2011 Kilis Performanzprogramm (PP)

(2020–2024_Istanbul_SP) für 2020–2024 Istanbul strategischer Plan (SP).

3.1.5.2.1 Göç (Migration)

Die hohe Trefferzahl von 4.103 für den neutralen Begriff *göç* (Migration) im Korpus ist auf den ersten Blick überraschend: Insbesondere in den strategischen Plänen (SP) kommt der Begriff *göç* für Migration mit 1.845 Treffern überproportional häufig vor. In den Tätigkeitsberichten (FR) findet sich der Begriff an 1.388 und in den Performanzprogrammen (PP) an 870 Stellen.

Tabelle 6: Anzahl Keyword göç

Dokumentenart	Anzahl Keyword *göç*
FR	1388
PP	870
SP	1845
Gesamt	**4103**

84 Der Ansatz des KWIC wurde in den 1960er Jahren vom deutschstämmigen Ingenieur Hans Peter Luhn für schnelle Indexierung in automatisierten Prozessen in der US-Industrie entwickelt (Luhn 1960: 161).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

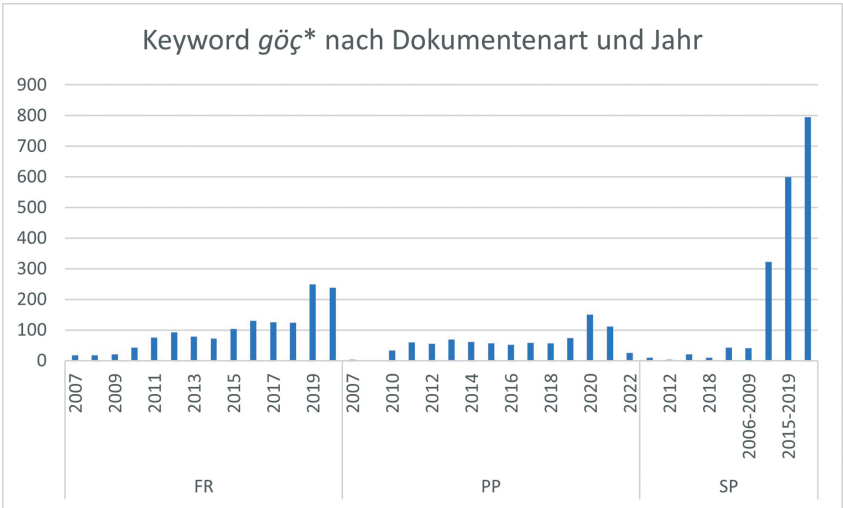


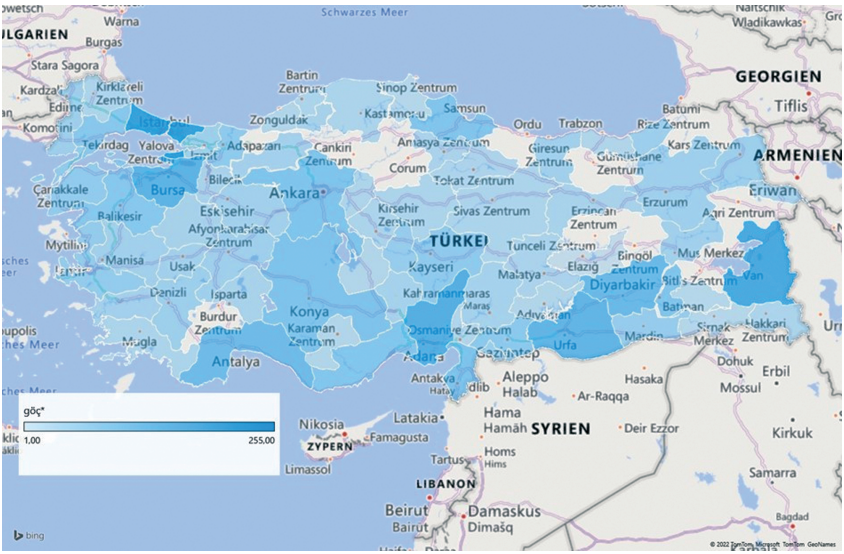
Abbildung 16: Keyword göç nach Dokument und Jahr

Die jährliche Verteilung nach Dokumentenart zeigt, dass das Keyword *göç* hauptsächlich in den strategischen Plänen ab 2010 relevant ist. Der Begriff ist in den Jahren ab 2019 für die Tätigkeitsberichte und für die Performanzprogramme ab 2020 signifikant.

Anhand einer Karte kann die räumliche Verteilung des Begriffs in den Dokumenten geografisch dargestellt werden:

Die regionale Verteilung zeigt, dass der Begriff *göç* überproportional in Istanbul und Bursa in der Marmararegion vorkommt. Weitere Schwerpunkte sind die Städte Van, Diyarbakır und Şanlıurfa im Osten. Bereits bei der ersten Durchsicht der Treffer wird deutlich, dass es sich um Bezüge zu Binnenmigration handelt, die als *iç göç* bezeichnet wird. Die Abwanderung aus den Provinzen in die Metropolen ist anscheinend ein wichtiges Thema und ein prägendes Phänomen des sozialen, ökonomischen und kulturellen Wandels in vielen Kommunen. Vor dem Hintergrund, dass die Türkei vor dem Ausbruch des Krieges in Syrien im Jahre 2011 von internationaler Migration vor allem als Transitregion betroffen war, spielte internationale Einwanderung in die Kommunen lange Zeit keine signifikante Rolle.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -



Karte 6: Verteilung Keyword göç

3.1.5.2.2 Mülteci (Geflüchtete/r)

Der Begriff *mülteci* (Geflüchtete/r) ist der gängigste Begriff zur Bezeichnung von Asylsuchenden im täglichen Sprachgebrauch, auch wenn es sich nicht um den rechtlich bindenden Begriff handelt.

Tabelle 7: Anzahl Keyword mülteci

Dokumentart	Anzahl Keyword *mülteci*
FR	468
SP	94
PP	45
Gesamtergebnis	607

Im Korpus ist die Anzahl mit 607 Treffern weitaus niedriger als beim ersten Keyword *göç*. Mit 468 Mal und damit am häufigsten findet sich der Begriff in den Tätigkeitsberichten (FR). In den strategischen Plänen (SP) kommt er 94 Mal und in den Performanzprogrammen (PP) nur 45 Mal vor. Die Kommunen reagieren aber offensichtlich auf die Auswirkungen der Migration, was sich im zeitlichen Verlauf deutlich abbildet:

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

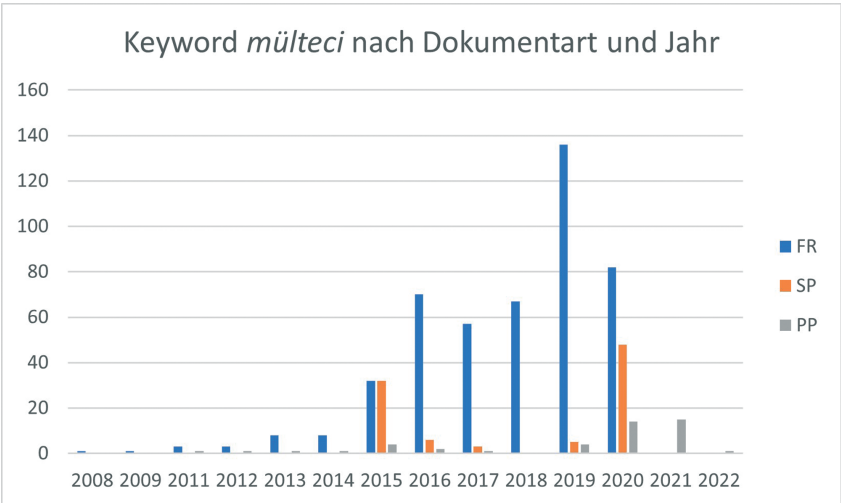


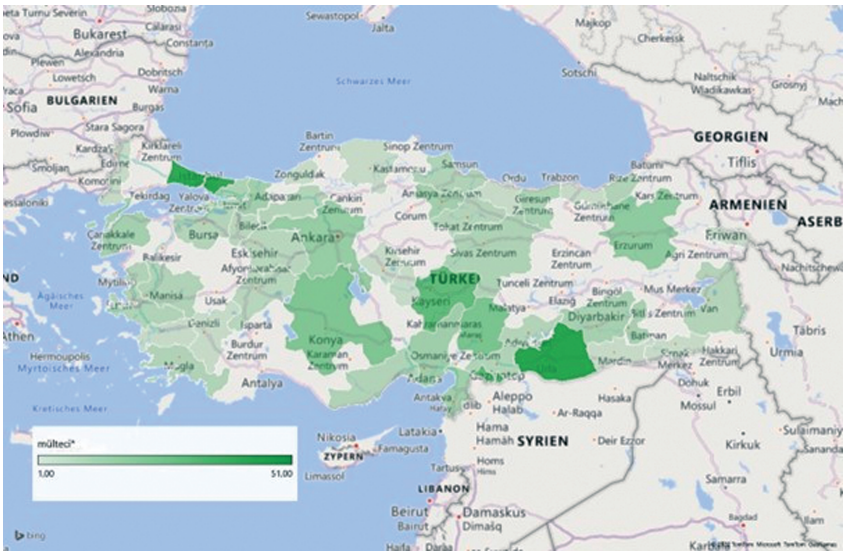
Abbildung 17: Keyword mülteci nach Dokument und Jahr

Bei der zeitlichen Verteilung findet sich ein deutlicher Anstieg in den Jahren ab 2015 mit einem Höhepunkt im Jahr 2019 in den Tätigkeitsberichten (FR). In den strategischen Plänen spielt der Begriff erst 2015 ebenfalls eine signifikante Rolle und dann ebenso im nächsten Fünfjahresplan im Jahr 2020. In den Performanzprogrammen (PP) als jährliches Haushaltsprogramm ist der Begriff kaum dagegen präsent. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass die Kommunen rückwirkend über ihr Verwaltungshandeln in Bezug auf das lokale Migrationsregime berichten. In den jährlichen Haushaltsaufstellungen werden Migrationsfragen erst ab 2019 behandelt und Maßnahmen geplant.

Die Karte zum Begriff *mülteci* zeigt die folgende geografische Verteilung (Karte 7).

Die Summe von nur 607 Treffern bei *mülteci* (Geflüchtete/r), im Gegensatz zu den 4.103 Treffern beim neutralen Begriff *göç* (Migration), verweist auf das sich verändernde Migrationsregime in der Türkei. Die regionale Verteilung zeigt, dass, während die Binnenmigration einen weiten Raum in den Plänen und Berichten der Kommunen einnimmt, das Flüchtlingsthema zu Beginn der Betrachtung noch nicht präsent ist. Regionale Schwerpunkte liegen neben Istanbul, Şanlıurfa und Gaziantep im Südosten der Türkei. Früh werden die Anfänge kommunaler Befassung mit Geflüchteten sichtbar, etwa in der Grenzstadt Kilis, die in direkter

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY



Karte 7: Verteilung Keyword mülteci

Nachbarschaft zu Syrien liegt. Gleichzeitig zeigen frühe Treffer in der kurdischen Stadt Diyarbakır an, dass das Thema Flucht und Migration bereits vor 2011 präsent ist. Die erste Übersicht verdeutlicht, dass es zwar einzelne Treffer vor dem Kriegsausbruch in Syrien 2011 gab, sich diese aber auf Hilfsleistungen in Tokat und Erzurum beziehen. Beide Städte liegen auf der nordöstlichen Migrationsroute von afghanischen und irakischen Geflüchteten (2009_Tokat_FR; 2011_Erzurum_FR).

3.1.5.2.3 Sığınmacı (Asylsuchende/r)

Bereits im *wordfish* hat sich angedeutet, dass der offizielle Begriff *sığınmacı* für Asylsuchende in den städtischen Dokumenten kaum gebraucht wird. Bei insgesamt 189 Treffern findet sich der gesetzlich normierte Begriff des türkischen Migrationsregimes 116 Mal in den Tätigkeitsberichten (FR), 57 Mal in den strategischen Plänen (SP) und lediglich 16 Mal in den Performanzprogrammen (PP):

Die Verteilung auf die Dokumentarten verdeutlicht, dass die Kommunen in ihrem Berichtswesen über die Asylsuchenden am häufigsten im Nachgang berichten (116 Mal in den Tätigkeitsberichten FR), weniger

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Tabelle 8: Anzahl Keyword sığınmacı

Dokumentart	Anzahl Keyword *sığınmacı*
FR	116
SP	57
PP	16
Gesamt	189

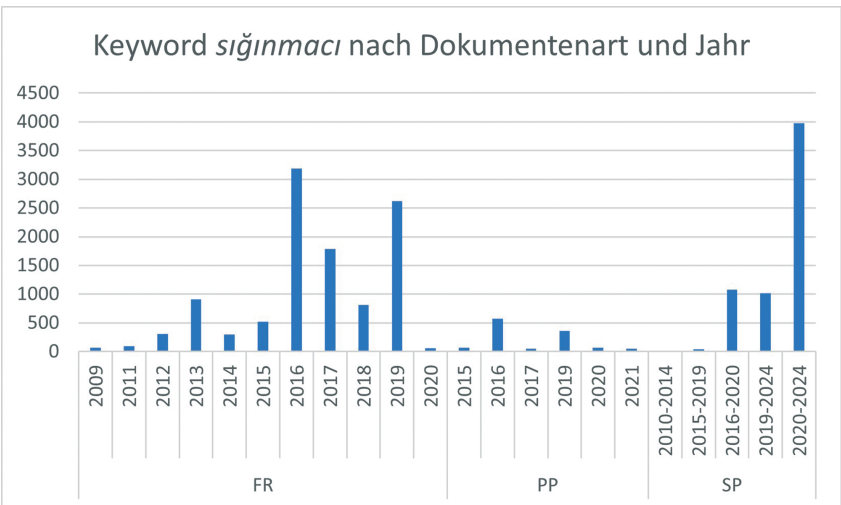


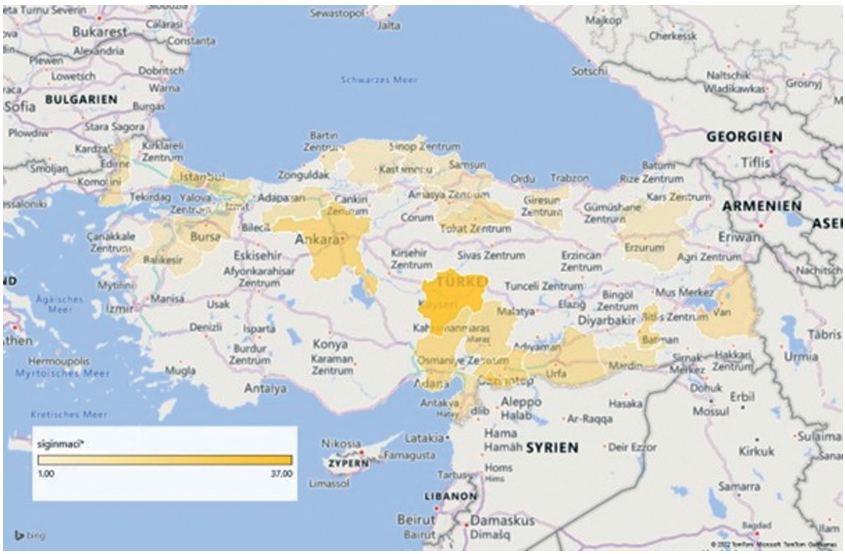
Abbildung 18: Keyword sığınmacı nach Dokumenten und Jahr

in der langfristigen Planung ihrer strategischen Pläne (57 Mal in den strategischen Plänen SP) und noch seltener in ihrer jährlichen Haushaltsaufstellung (16 Mal in den Performanzprogrammen PP).

Der rechtsverbindliche Begriff des Asylsuchenden zeigt im Jahr 2016 und erneut im Jahr 2019 in den Tätigkeitsberichten eine starke Präsenz. Der Begriff ist in den Performanzprogrammen im Jahr 2016 ebenfalls sichtbar, was im Zuge der sogenannten europäischen Flüchtlingskrise eine auffällige Gleichzeitigkeit verdeutlicht. Bestätigt wird dies in den strategischen Plänen ab 2016, denn ab diesem Zeitpunkt tritt der rechtlich korrekte Begriff *sığınmacı* (Asylsuchende) deutlich stärker hervor.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Die regionale Verteilung zum Keyword *sığınmacı* zeigt das folgende Bild:



Karte 8: Verteilung Keyword sığınmacı

Insgesamt liegen im Korpus nur 189 Treffer vor, die sich zu Beginn der Betrachtung auf nur drei Kommunen verteilen: Tokat, Bartın und Kayseri. Auffällig ist die Stadt Tokat in nördlichen Zentralanatolien, die in den Dokumenten vor dem Ausbruch des Krieges in Syrien auftaucht (2009_Tokat_FR). Weitere Schwerpunkte sind Ankara, Gaziantep und Kilis. Im Jahr 2012 wird dort die Bestattung der ersten in der Türkei verstorbenen syrischen Geflüchteten diskutiert. Weitere Themen sind die Versorgung neu ankommender Menschen mit Nahrung und der steigende Bedarf an Wasser (2012_Kilis_FR; 2013_Kilis_FR; 2014_Kilis_FR).

Insbesondere in den Dokumenten von Kayseri werden migrationsrelevante Fragen unter dem offiziellen Begriff *sığınmacı* (Asylsuchende/r) thematisiert. Die geringe Bedeutung von *sığınmacı* im Berichtswesen der Kommunen insgesamt spiegelt aber die schwache Relevanz des Begriffs im sprachlichen Alltag wider. Generell werden im Umfeld des Begriffs *sığınmacı* eher Probleme, Armut und Konflikte thematisiert und weniger Integrationsmaßnahmen oder soziale Projekte. Weiterhin fällt auf, dass in den Dokumenten von Istanbul und Adana die Be-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

griffe *sığınmacı* und *göçmen* (Migrant:in) gleichgesetzt werden (2020–2024_IST_SP, 2020_Adana_FR). In den Berichten der Stadt Kayseri werden *mülteci* (Geflüchtete/r) und *sığınmacı* (2020_Kayseri_FR) miteinander assoziiert. Die Stadtverwaltung von Kilis nutzt den Begriff in Verbindung mit *suriyeli sığınmacı* (syrische Asylsuchende) (2020–2024_Kilis_SP).

3.1.5.2.4 Suriyeli (Syrer:in)

Das türkische Wort *suriyeli* (Syrer:in) kommt in den Dokumenten sowohl allein als auch in Kombination mit anderen Keywords wie bereits erläutert als *suriyeli mülteci* (syrische/r Geflüchtete/r) oder *suriyeli sığınmacı* (syrische/r Asylsuchende/r) vor. In Verbindung mit der Zuschreibung des Gaststatus durch die Regierung *suriyeli misafir* (syrische Gäste) spielt der Terminus als Bezeichnung für die Geflüchteten aus Syrien eine prägende Rolle. Das Keyword wurde daher als Suriy* gesucht, um diese Verbindungen mit anderen Wörtern zu finden:

Tabelle 9: Anzahl Keyword suriyeli

Dokumentenart	Anzahl Keyword *suriyeli*
FR	562
PP	30
SP	218
Gesamt	810

Bei insgesamt 810 Treffern entfallen 562 auf die Tätigkeitsberichte (FR), 218 auf die strategischen Pläne (SP) und lediglich 30 auf die Performanzprogramme (PP). Die Reaktion der Kommunen auf die Migrationsbewegungen wird dadurch im zeitlichen Verlauf deutlich:

Die Kommunen berichten rückwirkend in ihren Dokumenten über ihr Handeln in Bezug auf die geflüchteten Menschen aus Syrien. Das Keyword *suriyeli* ist ab 2013 präsent mit einem deutlichen Anstieg bis 2016. Der Begriff bleibt in den Folgejahren sowohl in den Tätigkeitsberichten (FR) als auch in den strategischen Plänen (SP) 2015 bis 2019 und 2020 bis 2024 deutlich präsent. In den Performanzprogrammen (PP) als jährliches Planungsinstrument zu Haushaltsaufstellungen spielt dieses Schlüsselwort allerdings keine wesentliche Rolle.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

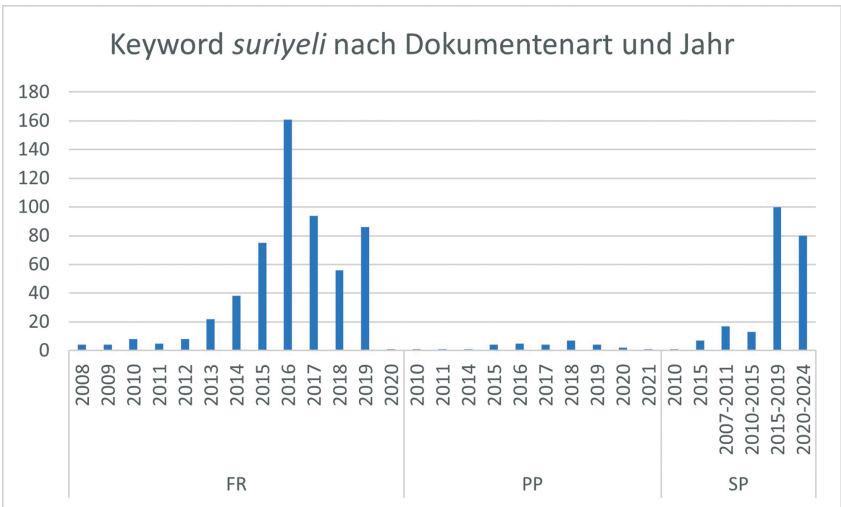
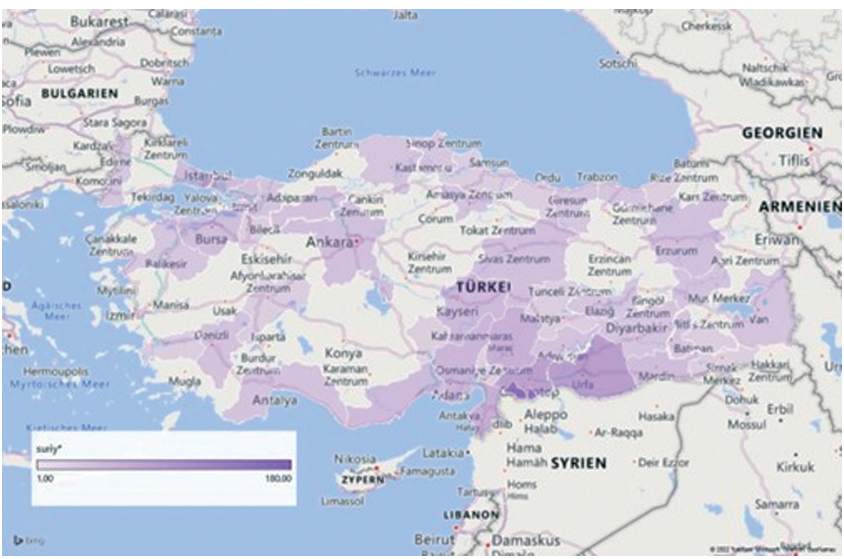


Abbildung 19: Keyword suriyeli nach Dokumenten und Jahr

Die regionale Verteilung zum Begriff *suriyeli* (Syrer:in) zeigt deutlich einen Schwerpunkt im Südosten der Türkei in der Region um Gaziantep, Kilis, Şanlıurfa und Hatay.



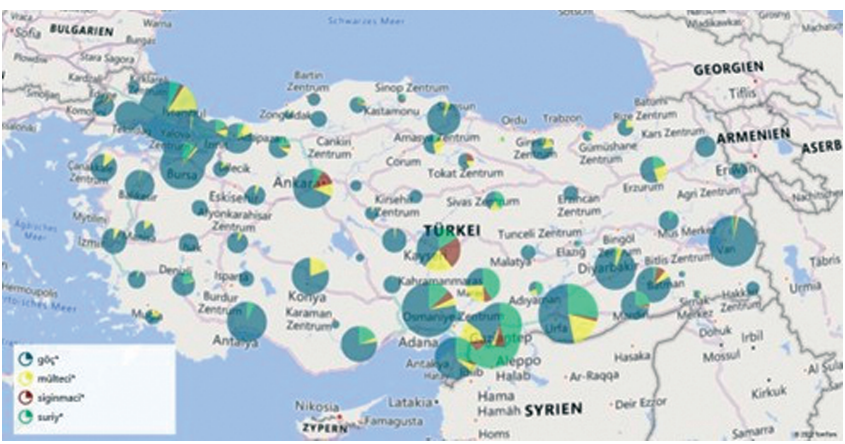
Karte 9: Verteilung Keyword suriyeli

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die kartografische Übersicht verdeutlicht, dass vor allem die Kommunen in den Grenzregionen in direkter Nähe zu Syrien in ihren Dokumenten den Begriff verwenden. Dabei werden die Begriffe *suriyeli* und *mülteci* und *sığınmacı* häufig miteinander verbunden. Auf den ersten Blick scheint der Begriff *suriyeli* (Syrer:in) negativ konnotiert zu sein. Er wird häufig in Verbindung mit ‚Rückkehr, Unregistrierte und soziale Konflikte' benutzt. Städte wie Kilis und Kahramanmaraş, aber auch die Gemeinde Eyyübiye in Şanlıurfa folgen zum Beispiel dem Tenor, dass die hohe Anzahl der Suriyeli (Syrer:innen) Auswirkungen auf die Stadt hat und sie deswegen in die ‚Zelte geschickt' werden sollten („çadirlara gönderilmesi") (2015–2019_Eyyubiye_SP; 2015–2019_Kahramanmaraş_SP; 2015–2019_Kilis_SP).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die erste systematische Suche nach den Schlüsselwörtern im Korpus die folgende Trefferzahl und geografische Verteilung zeigt:

a) *Göç*/Migration mit 4.103 Treffern
b) *Mülteci*/Geflüchtete mit 607 Treffern
c) *Sığınmacı*/Asylsuchende mit 189 Treffern
d) *Suriyeli*/Syrer:in mit 810 Treffern, als auch *misafir*/Gäste mit 46 Treffern



Karte 10: Verteilung aller Keywords

Die regionale Verteilung aller Keywords verdeutlicht, dass der neutrale Begriff *göç* (blau) überproportional häufig und flächendeckend in kom-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

munalen Dokumenten verwendet wird. Die geografische Aufteilung offenbart gleichzeitig, dass insbesondere in den Städten in der Grenzregion zu Syrien die Begriffe aus dem Asylregime wie *mülteci* (gelb) und *suriyeli* (grün) thematisiert werden. Auffällig ist, dass in Ankara als Hauptstadt und in Kayseri als Hochburg der AKP der offizielle Begriff *sığınmacı* (rot) sogar fast gleichwertig zu anderen Keywords präsent ist, obwohl er insgesamt im Korpus kaum Relevanz besitzt.

Die meisten Treffer finden sich in den jährlichen Tätigkeitsberichten (FR) der Kommunen als eine Reaktion auf die Migrationsbewegungen vor Ort. Im zeitlichen Verlauf ist ein Höhepunkt im Jahr 2016 festzustellen, als sich die soziale Lage in den Städten zuspitzt. Erst in den Folgejahren stellen sich die Städte in ihren fünfjährigen strategischen Plänen (SP) und erst ab 2019 in ihren jährlichen Performanzprogrammen (PP) mit den Haushaltsaufstellungen auf das sich herausbildende Migrationsregime ein.

Auch Überschneidungen der Schlüsselwörter im türkischen Migrationsregime werden in der ersten Auswertung bereits deutlich. Einige Begriffe werden nicht trennscharf benutzt, sondern häufig tautologisch wie *sığınmacı mülteci* (asylsuchende/r Geflüchtete/r) oder euphemistisch wie *suriyeli misafir* (syrischer Gast).

3.1.5.2.5 Related words to keywords

Das Textmining erlaubt es, im *R*-Paket *quanteda* verwandte Wörter des jeweiligen Keyword anhand ihrer Entfernung zu identifizieren. Dafür wird eine Liste der Keywords erstellt, die sich auf Geflüchtete beziehen („mülteci*“, „suriy*“, „siginma*“, „göc*“).

Das Ergebnis ist überraschend: Das türkische Wort *kadın* für Frau erscheint an erster Stelle in der Liste der Keywords nahestehenden Begriffe des türkischen Migrationsregimes.

Mit weitem Abstand zum Begriff ‚Frau' folgen *danisma* (Beratung), *siddete* (Gewalt), *ülkemize* (in unser Land), *tinerciler* (Personen, die Lösungsmittel als Droge nehmen) und UNHCR. Diese rein computerbasierte Auswertung gibt einen ersten Hinweis darauf, dass das türkische Migrationsregime von der Diskussion über die Rolle der Frau sowie den sozialen Folgen der Migration geprägt sein könnte, was sich durch die weiteren Begriffe Beratung, Gewalt und Drogenabhängigkeit andeutet. Einen Hinweis auf die Rolle von NGOs gibt die häufige Verwendung des Wortes UNHCR und der Flüchtlingsorganisation MUDEM als *Mülteciler Destek Derneği* (*Refugee support center*). Dieses Ergebnis verweist durch

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

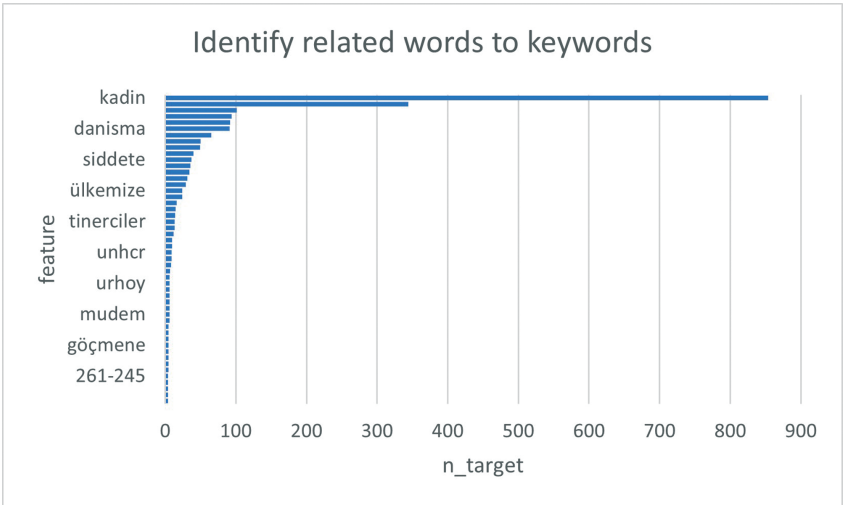


Abbildung 20: Verwandte Wörter zu den Keywords

die Verknüpfung der Keywords auf Muster im Korpus, die Diskussionsstränge in den kommunalen Dokumenten repräsentieren.

Eine Möglichkeit, diese Muster zu kategorisieren, ist die Methode der Topos-Analyse, die auf der Basis der KWIC-Analyse Topoi bildet.

3.1.5.3 Bildung von Topoi

Die quantitative Auswertung der Keyword-in-Context diente in erster Linie zur Einordnung der Schlüsselbegriffe des türkischen Migrationsregimes in den städtischen Dokumenten. Insbesondere die Tätigkeitsberichte verweisen auf das konkrete Verwaltungshandeln, das über die Planung in den strategischen Plänen und den Performanzprogrammen hinausgeht. Eine detaillierte Nutzbarmachung der Ergebnisse kann nun durch eine qualitative Auswertung der Resultate erfolgen. Denn bei der qualitativen Analyse treten Themenfelder kommunalen Handelns hervor, die sich unter bestimmte Topoi subsumieren lassen.[85]

85 Ursprünglich von Aristoteles geprägt, stellt ein Topos einen physikalischen Raum, den ein Gegenstand einnimmt, oder den Ort dar, an dem sich etwas befindet. In Bezug auf die Rhetorik ist mit einem Topos häufig der Start für eine Argumentation gemeint (Wagner 2021, S. 417).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Der Linguist Martin Wengeler, der Ende der 1990er Jahre in Bezug auf den deutschen Einwanderungsdiskurs Topoi entwickelt hat, definiert Topos als:

> „ein für eine Argumentationshandlung eingesetzter Gesichtspunkt, ein kommunikativ hergestellter Sachverhaltszusammenhang oder als eine Denkstruktur jeweils nicht nur pro, sondern auch contra bestimmte Handlungen, Haltungen, Zustände oder Entwicklungen verwendbar" (Wengeler 2000: 136).

Ein Topos fasst somit das öffentliche Wissen als eine diskursive Ressource systematisch zusammen, in der handlungsleitende Argumente gebündelt werden. Die Topos-Analyse arbeitet heraus, wie etwas begründet wird und welche Bezugspunkte für die Argumentation gewählt werden (Hamp 2015: 106). Denk- und Argumentationsmuster, die nicht nur die Narrative der Handelnden aufzeigen, sondern auch den Charakter der Sprache, wie also Themen behandelt, Konflikte benannt und Lösungen angeboten werden, können zu einem Topos verdichtet werden (Fischer/Miller 2017: 412). Zentral ist die Verortung des Themas im politischen Diskurs als Begründung für eine bestimmte Strategie oder einen Plan (Schrover/Schinkel 2013: 1129). Das Wissen und der Habitus der Schreibenden und ihre Sicht auf die Dinge sind dabei ausschlaggebend (Hamp 2015: 112). Dazu gilt es *hypocrisy* und *double talk* von Kommunalverantwortlichen, die im theoretischen Rahmen der vorliegenden Arbeit behandelt wurden, im Hinterkopf zu behalten.

Die methodische Vorgehensweise der Topos-Analyse sieht vor, die inhaltlichen Verbindungen im Korpus so weit wie möglich kategorial zusammenzufassen, um eine Liste mit möglichen Themenfeldern zu erstellen. Diese können dann im Anschluss unter einem Topos subsumiert und wiedergegeben werden (Wengeler 2013: 154). Durch Verdichtung werden also zusammengehörige Aussagen im Korpus kombiniert und im Anschluss in einem Themenfeld konzentriert (Böke et al. 2000: 12). So bezieht sich eine Topos-Analyse zwar auf den Diskurs in den Texten, stellt jedoch keine klassische Diskursanalyse dar. Vielmehr dienen die gebildeten Topoi in erster Linie dazu, politische Argumentationsmuster und ihre Praktiken zu definieren (Landwehr 2010: 190).

Im politischen Setting werden Narrative erzeugt, um ein Problem aufzuzeigen, das gelöst werden muss. Es gibt einen wesentlichen Unterschied zwischen „rhetoric and action frames" (Rein/Schön 1996: 91). Narrative entstehen nicht zufällig, sondern sind vielmehr ein Ausdruck von Überzeugungen, Vorstellungen und Taten von Akteuren:

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

„Narratives depends on the conditional connections between beliefs, desires, and actions. These conditional connections are neither necessary nor arbitrary" (Bevir/Rhodes 2015: 77).

Deswegen geht es auch bei der Dokumentenanalyse nicht nur darum, Keywords zu suchen, sondern über die Topos-Analyse Argumentationsmuster zu finden, die mit diesen Schlagwörtern zusammenhängen und einen Diskurs kennzeichnen (Böke et al. 2000: 24). Dabei wird Diskurs verstanden als „Geflecht von thematisch zusammengehörigen Aussagen, die über Textkorpora zu erschließen sind" (Böke et al. 2000: 12).

In der Migrationsforschung wurde die Topos-Analyse insbesondere für die Untersuchung von Diskursen in Zeitungsartikeln angewendet (Bauder 2017, 2008b; Wengeler 2000, 2003). Dazu wurden Topoi nicht nur neutral, sondern ausdrücklich in Bezug auf ihre negative oder positive Konnotation bewertet. Während bekannte Topoi im internationalen Migrationskontext beispielsweise als *danger* (Gefahr) und *humanitarian* (humanitär) vorherrschen, dominiert im deutschen Kontext in der Diskussion um Migration der Topos der ‚Nützlichkeit' für den deutschen Arbeitsmarkt (Bauder 2008a: 300). Für den deutschen Diskurs sind weiterhin die Topoi ‚Überfremdung' (Wengeler 2000: 152), ‚Kultur' (Wengeler 2000: 155), Arbeit (Wengeler 2013: 156) und in jüngster Zeit ‚Flüchtlingskrise' (Kourabas/Mecheril 2021: 51) zu beobachten. Weitere Topoi können neben der ‚Flüchtlingsfrau' als Opfer migrantisch und muslimisch gelesene Männer eine Bedrohung für die Aufnahmegesellschaft sein (Schrover/Schinkel 2013: 1129).

Ein häufig verwendetes Bild im Migrationskontext ist das des ‚Migranten zwischen zwei Welten', der als *marginal man* vom amerikanischen Soziologen Robert Park geprägt wurde (Lasswell 1956; Park 1928). Er findet sich in den 1990er Jahren im transnationalen Ansatz als ein Mensch mit mehreren kulturellen und geografischen Bezügen positiv konnotiert wieder (Schrover/Schinkel 2013: 1127). Diskurse sind also Bestandteile von Migrationsregimen: Sie rechtfertigen Zugangsbeschränkungen für bestimmte Gruppen wie sogenannte ‚Wirtschaftsflüchtlinge' oder begründen die Anwerbung von ausländischen Fachkräften (Scherr 2016: 54).

In diesen Diskursen werden Inklusion und Exklusion von Newcomern besonders sichtbar (Schrover/Schinkel 2013: 1125). Es lassen sich im Migrationskontext auch positiv formulierte Topoi wie ‚kulturelle Vielfalt' aufzeigen, die am Ende jedoch auch dazu dienen können, Menschen als Fremde zu konstruieren, die einen Nutzen für die Aufnahmegesellschaft

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

haben (Schnettler et al. 2013: 339). Im Zuge öffentlicher Debatten zu Migration finden Ideen wie Diversität nicht zuletzt auf eine pragmatische Weise durch kommunale Akteure Verbreitung (Schiller 2015: 6). Gleichzeitig manifestieren sich Themen als Topoi nicht nur auf der kommunalen Ebene, sondern bringen sich im Mehrebenenprozess zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen ein (Scholten 2013: 232).

Da für die Methode Texte als Daten genutzt werden, ist es wichtig festzuhalten, dass diese Daten weder intersubjektiv nachprüfbar noch messbar sind. Vielmehr spiegeln Diskurse im Migrationskontext Narrative über Zugehörigkeit wider. Vor dem Hintergrund des staatlichen Umgangs mit Migration werden Topoi im öffentlichen Raum unterschiedlich diskutiert (Bommes 2011: 18).

Im Folgenden werden Argumente, die im Zusammenhang mit den Keywords plastisch hervorgetreten sind, durch Zuordnung zu Topoi zusammengefasst. Dabei werden alle Treffer der KWIC-Analyse qualitativ ausgewertet und kategorisiert. Deduktiv werden in den KWIC-Listen erst Schlagwörter vergeben, die dann in einem mehrstufigen Prozess zu einem Topos verdichtet werden.

Irrelevante Treffer wie *göçmen kuşları* (Zugvögel), *göçük* (Einsturz), *göçmen* als Nach-, Straßen- oder Ortsname (*göçmenler caddesi*, *parkı* etc.) wurden als solche gekennzeichnet. Der hohe Wert für irrelevante Treffer rührt auch aus Wortverwendungen ohne inhaltlichen Bezug zu Migration her.

Insgesamt wurden 801 von 5.709 Treffern als irrelevant markiert.

Die aus der qualitativen Analyse herausgearbeiteten Argumentationsmuster können unter den in Tabelle 10 aufgeführten Topoi zusammengefasst werden.

Die Mehrzahl der Argumentationsmuster in Bezug auf die Keywords bezieht sich auf das **Migrationsmanagement** als Verwaltungshandeln zur Steuerung und Koordinierung der Zuwanderung in einer Stadt. Direkt darauf folgt der Topos **Wachstum**. Bevölkerungs- und Stadtwachstum als Resultat von **Binnenmigration** und später **Fluchtmigration** ist ein vieldiskutiertes Thema in der strategischen Planung der Kommunen. Binnenmigration ist ein Topos, der im europäischen Migrationsdiskurs selten diskutiert wird. In Ländern wie der Türkei stellt die Land-Stadt-Wanderung für die Kommunen dagegen eine große Herausforderung dar und erfordert häufig ähnliche Maßnahmen wie bei der Aufnahme von Geflüchteten, dies mit Blick auf Infrastruktur, etwa Wasserversorgung oder Wohnraum, die Bereitstellung von schulischen und beruflichen Angeboten sowie weiteren Aspekten kommunaler Daseinsvorsorge bzw. Dienst-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 10: Topoi-Liste

Topoi	Anzahl
Migrationsmanagement	739
Wachstum	595
Binnenmigration	571
Hilfe	424
Soziales	389
Migrationsgeschichte	376
Uyum	308
Kontrolle	267
NGO	195
Konflikte	186
Gewaltmigration	155
Armut	138
Arbeit	136
Gender	136
‚Flüchtlingskind'	114
Kultur	109
Abschiebung	37
Krise	33
Irrelevant	801
Gesamt	**5.709**

leistungen. Alle Neuankommenden müssen versorgt und in die Stadtgesellschaft integriert werden.

Im Fluchtdiskurs ist der Topos **Hilfe** in Form von Katastrophenmanagement, Erstversorgung und Bereitstellung von Grundnahrungsmitteln in den Dokumenten besonders präsent. Dabei spielt sicherlich der Berichtscharakter über die kommunale Arbeit eine Rolle. Verbunden wird die Hilfe oft mit Angeboten der Sozialverwaltung, die im Laufe der Jahre für die Kommunen eine immer größere Rolle spielt, um Armutsphänomenen zu begegnen. Der Topos *uyum* als Synonym für Integration ist keineswegs nur mit Bezug zu Geflüchteten relevant, sondern dezidiert auch für die Landbevölkerung, die aus den Dörfern in die Kommunen zieht.

NGO als Topos ist in der Diskussion um neue Ansätze in Bezug auf *uyum* oder Migrationsmanagement dominant. NGOs sind präsent in Bezug auf den Topos **Gender**, der nicht nur die Situation der Frauen berücksichtigt, sondern zum Teil auch die LGBT-Community. Ebenso überneh-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

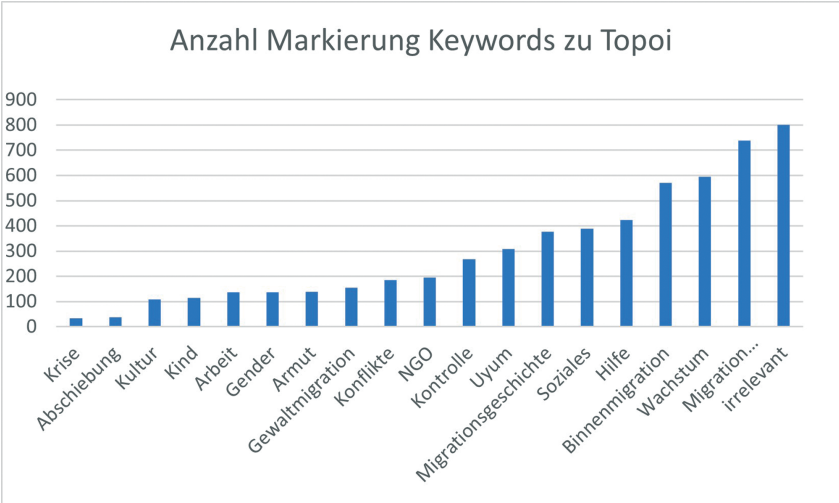


Abbildung 21: Markierung Keywords zu Topoi

men NGOs Aufgaben zur Integration von ‚**Flüchtlingskindern**'. Gleichzeitig ist mit dem Topos NGO auch internationale Zusammenarbeit und die Akquirierung von Fördergeldern adressiert.

Gewaltmigration ist bereits vor dem Syrienkrieg in kurdischen Städten wie Diyarbakır und Hakkâri ein Topos, der häufig mit **Armut** und **Hilfe** verbunden wird. In Bezug zu syrischen Geflüchteten schließt der Topos insbesondere den Wunsch der Kommunen nach **Kontrolle** und Begrenzung der Migrationsbewegungen ein. Dies geht oft mit **Konflikten** in Städten einher, weil die Neuankommenden sich vermeintlich nicht an die Regeln halten, deviantes Verhalten zeigen oder mit den Einheimischen in kulturelle Konflikte geraten.

Die Angst vor der anderen Kultur ist als Topos besonders im Westen der Türkei präsent. Unauffälliger als erwartet ist der Topos **Abschiebung**, der die Rückführung von Menschen in ihre Heimatstädte bezeichnet. Der Topos **Krise** ist auch weniger präsent als erwartet. Hier ist die **Hilfe** als Topos das Gegenstück.

Interessant ist der starke Bezug zur eigenen **Migrationsgeschichte** in den Dokumenten. Ursächlich hierfür kann sein, dass der Leitfaden für das Berichtswesen fordert, einen Abschnitt über das eigene Profil zu schreiben. Gleichwohl ist es erstaunlich, wie sehr Migration im kollektiven Gedächtnis bzw. kommunaler Identität prägend wirkt.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Karte 11: Gesamtverteilung Topoi

Anhand der geografischen Verteilung der Topoi wird deutlich, dass die Metropolen des Westens um Istanbul in der Marmararegion und die Kommunen des Südostens an der Grenze zu Syrien intensiv die verschiedenen Aspekte des Migrationsregimes vor Ort in ihren Dokumenten behandeln: Die meisten Themen konzentrieren sich auf Migrationsmanagement, im Kontext mit dem rasanten Bevölkerungswachstum durch den Zuzug von Geflüchteten und seine Folgen für die Stadtentwicklung und mit der Bereitstellung von Sozialleistungen. Im Folgenden werden die einzelnen Topoi mit Quellenbezug hinsichtlich ihrer regionalen, inhaltlichen und zeitlichen Ausprägungen näher erläutert und diskutiert.[86]

3.1.5.3.1 Binnenmigration

Köyden kente – ‚Aus dem Dorf in die Stadt' erweist sich als ein hoch relevanter Topos. Generell wird Binnenmigration in der Forschung selten

86 Die türkischen Textausschnitte aus den Dokumenten sind wegen der Umwandlung in ANSI ohne türkische Sonderzeichen versehen. Sie werden in der Auswertung in der Form benutzt, um die Dokumente im Korpus nicht zu verändern. Die Sonderbuchstaben sind im Namen der Quelldateien ebenfalls nicht aufgeführt, da *R* diese nicht lesen kann. Selbstverständlich sind die türkischen Buchstaben in den Originaldokumenten korrekt angegeben. Direkte Zitate sind in doppelte („ “) und indirekte in einfache Anführungszeichen (‚ ') gesetzt.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Karte 12: Abdeckung Topoi

in Bezug zum internationalen Migrationsregime diskutiert. Bei Kommunen in der Türkei bildet dieser Topos jedoch eine wesentliche Grundlage für die Diskussion im Umgang mit Diversität und Fluchtmigration. Während im europäischen Kontext Binnenmigration vor dem Hintergrund des Wohlfahrtsstaates selten als ein Phänomen im Kontext von Migrationsdebatten erscheint, ist es in einem Land wie der Türkei gerade umgekehrt. Ursächlich hierfür sind die enormen sozialen Ungleichheiten und die Diskriminierung von ethnischen Minderheiten. Kommunen des Ostens und der Schwarzmeerküste, die von der Abwanderung betroffen sind, fürchten um den Verlust von Humankapital durch ökonomisch motivierte Abwanderung oder Vertreibung aus politischen Gründen. Die aufnehmenden Städte im Westen der Türkei, die mit dem rasanten Bevölkerungswachstum konfrontiert sind, fühlen sich zugleich durch ökonomisch bzw. politisch motivierte Fluchtmigration betroffen und müssen Maßnahmen ergreifen, um die Menschen in das städtische Leben zu integrieren. Diese Schritte unterscheiden sich bisweilen nur wenig von den Maßnahmen, die für internationale Geflüchtete ergriffen werden. Ein wesentlicher Unterschied ist die rechtliche Situation der Newcomer; diese rücken aber mit Blick auf die diskursive Verhandlung des Phänomens in den Hintergrund.

Da dieser Topos in dieser Breite nicht erwartbar war, aber für die meisten Regionen der Türkei eine wesentliche Rolle spielt, wird er zu Beginn der Betrachtung ausführlicher diskutiert.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Karte 13: Topos Binnenmigration

In erster Linie betrifft er das neutrale Keyword *göç* (Migration), während sich in der qualitativen Auswertung deutlich ein fluider Gebrauch des Begriffs zwischen Binnenmigration und ausländischen Zugewanderten in den Dokumenten nach 2011 zeigt.

Der geografische Überblick in Karte 13 zeigt die große Bedeutung des Begriffs *göç* (Migration) in der Wahrnehmung der Wanderungsbewegungen innerhalb des Landes.[87] Gerade der Südosten als Abwanderungsregion und die Metropolen **Ankara** wie auch die Marmararegion als Zuzugsregionen sind anscheinend mit den Folgen der Landflucht enorm belastet. Die Kommunen sind Zielorte für alle, die Arbeit, Bildung und Qualifizierung für sich selbst und ihre Kinder suchen. Auffällig ist, dass gerade diejenigen Kommunen, die von Binnenmigration betroffen sind, sich im weiteren Verlauf auch intensiv mit Fluchtmigration auseinandersetzen.

Binnenmigration setzt die Städte unter Druck: Diejenigen, die Zuwandernde aufnehmen, müssen ihre kommunalen Dienstleistungen permanent erweitern. Diejenigen, die von Abwanderung betroffen sind, verlieren meistens junge und qualifizierte Menschen. Gleichzeitig nehmen

87 Die breite Diskussion in den Jahren 2010 bis 2014 Jahre zu Binnenwanderung und Landflucht ist sicherlich auch das Ergebnis der 2007 eingeführten Datenregistrierung und Meldeverfahren ADNKS.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Abwanderungsgebiete ihrerseits Geringqualifizierte aus nahen ländlichen Regionen auf, die in der Landwirtschaft keine Zukunft sehen.

In den Berichten der Stadt **Gaziantep** wird der Umstand beklagt, dass die Stadt für viele Binnenmigrant:innen im Osten des Landes ein Anziehungsort ist, da die Stadt mit ihren Industriebetrieben Arbeitsplätze bietet. Die Stadt kämpft deswegen mit der starken Nachfrage nach Wohnraum sowie einer ‚planlosen Verstädterung' („çarpık kentleşme"). Die permanente Zuwanderung mache die soziale Unterstützung der Ankommenden notwendig. Das Betteln und die ‚fliegenden Händler', so die Berichte, müssten verhindert werden und eine geordnete Stadtplanung müsse stattfinden (2007–2011_Gaziantep_SP; 2014_Gaziantep_PP).

Städte an der Mittelmeerküste sind ebenfalls aufnehmende Regionen. In der Auswertung beklagt zum Beispiel die Stadt **Mersin** als erste Kommune im Korpus die ‚unkontrollierte' Migration (2006–2009_Mersin_SP). Ähnlich wie Gaziantep erfährt die Region zu Beginn des Untersuchungszeitraums durch den Wirtschaftsaufschwung eine hohe Binnenzuwanderung aus den angrenzenden ländlichen Gebieten. Für die Stadt gehe damit eine Verknappung von Wohnraum einher (2010–2014_Mersin_SP).

Im Westen macht **Balıkesir** darauf aufmerksam, dass die eigenen Schul- bzw. Universitätsabsolvent:innen die Stadt verlassen („Beyin göcü"/Braindrain), sodass sich die regionale Wirtschaft nicht entwickeln könne (2019_Balıkesir_FR). **Aydin** thematisiert vermehrt die Abwanderung der Landbevölkerung in die Städte und möchte die ländliche Entwicklung („kırsal kalkınma") vorantreiben, um diese Migration zu verhindern (2018_Aydin_FR; 2018_Aydin_PP). **Şişli**, ein traditionell wohlhabender Stadtteil **Istanbuls**, unterstützt 2009 den ‚Rücktransport der mittellosen Bürger in die Heimat' (2009_Şişli_FR). Während 2010 **Denizli** noch euphemistisch von einem ‚gesellschaftlichen Mosaik' in Bezug zu den Folgen der Zuwanderung spricht, befürchtet die Stadt zwei Jahre später die Diskriminierung der ‚mittellosen, armen Binnenmigrant:innen' (2010_Denizli_FR; 2013_Denizli_PP).

Der **Nordosten** der Türkei ist Zufluchts- und Abwanderungsregion zugleich. **Erzincan** bezeichnet sich selbst als ‚Filter' („süzgeç") und möchte die Abwanderung in die westlichen Städte Istanbul, Izmir und Ankara verhindern (2009–2013_Erzincan_SP). **Malatya** beklagt die Abwanderung der ‚klugen Köpfe' und plant, den Braindrain („beyin göcü") umzukehren (2010–2014_Malatya_SP; 2010_Malatya_PP). **Batman** beklagt die Abwanderung der eigenen Bevölkerung seit den 1990er Jahren in die

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Städte des Westens und problematisiert die Zuwanderung aus den ländlichen Gebieten (2010–2014_Batman_SP).

Die Städte in **Zentralanatolien** sind sowohl Empfangende als auch Entsendende von Binnenmigrant:innen. **Adana** und **Konya** als wirtschaftlich starke Städte beklagen die Zuwanderung von Niedrigqualifizierten und damit einhergehend ein starkes Bevölkerungswachstum (2010–2014_Adana_SP; 2007–2011_Konya_SP; 2014_Konya_PP). Weniger wirtschaftlich starke Städte wie **Kırşehir** und **Niğde** monieren ebenfalls die Zuwanderung aus dem ländlichen Umland, da sich dort keine Bildungsperspektiven für die Jugend böten und ‚Viehzüchter' dazu tendieren würden, in die Städte zu ziehen, weil sie zu wenig verdienen (2010–2014_Kirsehir_SP; 2010–2014_Nigde_SP).

Der Begriff des ‚ungelernten bzw. unqualifizierten Menschen' („vasıfsız insan") findet sich in den Plänen und Berichten immer wieder mit Bezug auf die zuwandernde Landbevölkerung: Die Großstädte mit einer starken Industrie ziehen mit ihren Möglichkeiten der Erwerbstätigkeit, so die Wahrnehmung der Stadtverwaltungen, Menschen ohne formale Bildung aus den strukturschwachen Regionen an. Die ‚unkontrollierte' Migration von einheimischen Niedrigqualifizierten aus dem ländlichen Raum in die Städte, fehlende Stadtplanung und Infrastrukturentwicklung gehen für die Kommunalverwaltungen mit der Forderung nach Eindämmung des Bevölkerungswachstums, um Wohnraummangel und negative soziale Folgen zu vermeiden, einher.

3.1.5.3.2 Migrationsgeschichte

In den Plänen ist die Verbindung der Stadtgeschichte mit Flucht und Migration ein stets präsentes Thema. Bezüge zu Migration werden auf der kulturellen und historischen Ebene hergestellt und an das antike Syrien, das Römische Reich sowie selbstverständlich das Osmanische Reich rückgebunden. So beziehen sich die Städte in der Marmararegion wie **Bursa** und **Kocaeli** beispielsweise explizit auf die eigene Stadtgeschichte als eine Migrationsgeschichte, in der sie nach dem Ersten Weltkrieg und dem Zerfall des Osmanischen Reiches Geflüchtete aus den ehemaligen Reichsgebieten im Balkanraum aufgenommen haben.

Der Bezug zur Stadtgeschichte ist, wie bereits diskutiert, eine Vorgabe des Leitfadens zur Erstellung von strategischen Plänen. Bemerkenswert ist, dass viele Städte dabei die eigene Migrationsgeschichte in das Narrativ als Ankunftsorte für Vertriebene bzw. Umsiedelnde nach dem Zerfall

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Karte 14: Topos Migrationsgeschichte

des Osmanischen Reiches aufnehmen (zum Beispiel Bursa, Kocaeli und Yalova).

Samsun thematisiert die eigene Migrationsgeschichte und richtet 2016 ein Migrationsmuseum ein, das den Bevölkerungsaustausch zwischen Griechenland und Türkei nach dem Abkommen von Lausanne 1923 zum Schwerpunkt hat (*Alacam Mübadele Müzesi)* (2016_Samsun_FR). **Bursa** gründet 2018 ebenfalls ein Migrationsmuseum (*Göç tarihi müzesi*), um die Stadtgeschichte durch dieses Prisma zu erzählen (2019_Bursa_FR). **Yalova** stellt 2017 eine Statue mit einem ‚Migranten und einer Migrantin mit Kind' auf, die ebenfalls die Geschichte der Zuwanderung aus den ehemaligen Besitzungen des Osmanischen Reiches repräsentieren soll (2017_Yalova_FR).

Isparta verbindet die Migrationsgeschichte mit der regionalen Wirtschaftsgeschichte: Ein *göçmen* (Migrant) aus Bulgarien hat im 19. Jahrhundert Rosen in die Stadt gebracht. Isparta ist heute der größte Rosenproduzent des Landes und exportiert die Pflanze bzw. aus ihr gefertigte Produkte weltweit.

Antakya thematisiert lange nicht den Syrienkrieg in direkter Nachbarschaft, sondern verbleibt beim historischen Bezug zum ‚Zusammenleben von Muslimen, Christen und Juden seit Jahrhunderten' in der Region. Die gewaltsame Vertreibung der armenischen Bevölkerungsgruppe 1915 nach Syrien wird als ‚armenischer Vorfall' („Ermeni olayı") verklausuliert, in dessen Verlauf es ‚Kräften von außen' gelungen sei, die multireligiöse

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Gesellschaft zu spalten. Aber ungeachtet dieser Geschehnisse seien die Menschen in der Stadt Freunde und Brüder (2015–2019_Antakya_SP).

Der Istanbuler Stadtteil **Sultanbeyli** bezieht sich sowohl auf die eigene Migrationsgeschichte als auch die Geschichte des Ortes: Zwischen 1914 und 1915 wurden 33 verfolgte jüdische Familien aus der Ukraine vom Osmanischen Reich auf einem Bauernhof in Sultanbeyli untergebracht. Sich selbst bezeichnet der Stadtteil als ‚kosmopolitisch' und identifiziert sich als Wohnort von Nachfahren vormaliger Binnenmigrant:innen aus der östlichen Schwarzmeerregion (2010–2014_Sultanbeyli_SP).

Im Kontext der Fluchtmigration beziehen sich die von Binnenmigrant:innen erbauten Stadtteile Istanbuls wie **Sultanbeyli**, **Zeytinburnu** und **Bağcılar** auf ihre eigenen Erfahrungen und begründen so die Hilfe, die sie für die Geflüchteten leisten.

3.1.5.3.3 Hilfe

Der Topos Hilfe umfasst die Diskussion um die direkte erste Hilfe in Form von Nahrungsmitteln, Kleidung, Hausrat oder Heizkohle. Die Versorgung mit existenzsichernden Ressourcen ist im Grunde eine Aufgabe des Katastrophenmanagements AFAD und wurde während der Zuwanderung von Geflüchteten aus Syrien in die Türkei nicht nur von der AFAD übernommen, sondern – häufig in Eigenleistung – auch von Kommunen. Vor dem Syrienkrieg stechen die Städte **Tokat** und **Erzurum** hervor, die Hilfe für afghanische Geflüchtete leisten, da sie an einer wichtigen Transitroute gelegen sind. In der Ägäisregion sind es die Kommunen **Manisa** und **Denizli**, die früh Ausgaben für Geflüchtete benennen (2011_Manisa_PP; 2012_Denizli_FR). **Kilis** ist die erste Kommune, die 2012 auf die Kostenübernahme der Bestattung einer verstorbenen syrischen Person verweist, die anscheinend keine Angehörigen hatte (2012_Kilis_FR).

Kayseri ist eine der ersten Kommunen, die neben der Erstversorgung bereits 2016 Sprachkurse für die Geflüchteten anbietet und bemerkt, dass durch die Migration der Anteil der alten und pflegebedürftigen Bevölkerung steige. **Kayseri** benutzt die beiden Begriffe *mülteci* (Geflüchtete/r) und *sığınmacı* (Asylsuchende/r) häufig durch einen Schrägstrich getrennt (2016_Kayseri_FR). Die Stadt setzt im Betrachtungszeitraum ihre Arbeit zur Versorgung der ‚Armen und Bedürftigen' (*fakir, muhtaç*) – zu denen auch die Geflüchteten gezählt werden – fort und öffnet ihnen sogar 2019 den Zugang zur sozialen Unterstützungskarte (*sosyal destek kartı*). Internationale Organisationen oder Fonds tauchen in den

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Karte 15: Topos Hilfe

Berichten der Stadtverwaltung nicht als Akteure auf (2017_Kayseri_FR; 2018_Kayseri_FR; 2019_Kayseri_FR).

In der Krise hilft 2016 **Kocaeli** im Westen Kommunen im Süden mit 42 Lkw-Ladungen im Wert von 166.552 TL (ca. 55.517 EUR, 1:3) (2016_Kocaeli_FR). Ebenso beteiligt sich **Bursa** durch die Unterstützung in Form von ‚Leistungen für vorübergehend geschützte Personen' im Rahmen der Verordnung über den vorübergehenden Schutz beim Katastrophen- und Notfallmanagement des Premierministers für syrische Asylsuchende (2016_Bursa_FR).[88]

Im Südosten macht 2011 **Kahramanmaraş** bereits mit einer Karte für den Bezug von Nahrungsmitteln für Geflüchtete auf sich aufmerksam. Ein Blick in die Dokumente der Stadt offenbart, dass die Stadt für afghanische Geflüchtete gemeinsam mit der Provinzverwaltung (*valilik*) sogar 25 Häuser gebaut hat (2011_KahramanmaraŞ_FR). Ab 2015 zeigt die Stadt ebenfalls Hilfsbereitschaft: zunächst durch die Verteilung von Decken und Betten sowie Kleidung. Für das Jahr 2016 wird die Eröffnung eines Flüchtlingscamps geplant (2015_KahramanmaraŞ_FR; 2016_KahramanmaraŞ_PP). Die Verwaltung versucht im Programm COSME, einem För-

88 „Geçici Koruma Yönetmeliginin geçici korunanlara saglanacak hizmetler baslikli maddesine istinaden, verilen hizmetler çerçevesince Suriyeli Siginmacilar ile ilgili Belediyemiz olarak yürüttügü hizmetler kapsaminda Basbakanlik Afet ve Acil Durum Yönetimi Baskanliginca koordineli çalisma yapilmistir".

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

derprogramm der Europäischen Union für kleine und mittlere Unternehmen, Fördergelder für ein Beratungszentrum zu akquirieren, und bereitet einen Antrag zur Finanzierung eines Projekts für Mädchen über die australische Botschaft (40.000 australische Dollar) vor. Gleichzeitig werden 12.000 Flüchtlingshaushalte im Stadtgebiet aufgesucht und mit Essen, Kleidung, Möbel, Brennholz etc. versorgt (2017_Kahramanmaraş_FR).

Ebenfalls hilfsbereit ist **Adana** und spendet 2015 insgesamt 203 Betten, 15 Doppelstockbetten, Kissen und Bettwäsche sowie 3.000 Zahnputzsets und 1.000 Lebensmittelpakete. Ehrenamtliche verteilen 758 Hilfspakete an asylsuchende Familien (2015_Adana_ FR). Bereits 2016 nimmt Adana in Şanlıurfa an vorbereitenden Treffen mit der niederländischen Hilfsorganisation VNG International (2016_Bursa_FR) teil.[89]

Samsun als eine Stadt an der Schwarzmeerküste diskutiert *mülteci* (Geflüchtete/r) ausschließlich in Bezug auf soziale Unterstützung von armen Menschen. Diese Hilfen beschränken sich im türkischen Sozialsystem mit wenigen Ausnahmen auf Sachhilfen und Lebensmittel[90]. In einem Atemzug werden ‚Arme, Alte, Behinderte, Mittellose, Geflüchtete, Studenten, Veteranen, Waisen oder Bedürftige, die Katastrophen wie Erdbeben, Bränden, Überschwemmungen ausgesetzt sind oder waren', genannt.[91]

Im Jahr 2020 werden Verschiebungen sichtbar, wenn die Stadt angibt, in der Covid-19-Pandemie gemeinsam mit weiteren öffentlichen Einrichtungen, Hochschulen, NGOs und freiwilligen Bürger:innen ‚Flüchtlinge und Roma' zu unterstützen (2020_Samsun_FR).

Hilfe leisten Kommunen anscheinend bereitwillig und berichten über ihr Engagement. So taucht die Stadt **Rize** an der Schwarzmeerküste im gesamten Korpus in Bezug auf Migration nur einmal auf, nämlich 2020 mit einem Bericht über Kleidungshilfen für 171 syrische Staatsangehörige. Menschen aus Georgien, Usbekistan, Aserbaidschan und dem Irak werden ebenfalls von der Sozialverwaltung mit Kleidung versorgt

89 VNG International ist ein Zusammenschluss von niederländischen Kommunen, um „demokratische Kommunalverwaltungen in Entwicklungs- und Schwellenländern zu stärken", https://www.vng-international.nl/.

90 Es gibt gesetzlich eine kleine finanzielle Unterstützung für ältere, pflegebedürftige Menschen.

91 „Samsun'da yoksulluk içinde olup temel ihtiyaçlarini karsilayamayan geçimini sürdürmekte güçlük çeken fakir, yasli, engelli, düskün, mülteci, ögrenci, sehit ve gazi aileleri, kimsesiz veya deprem, yangin, sel gibi afete maruz kalan ihtiyaç sahibi kisi ve ailelere belediye bütçe imkânlari dâhilinde yapilacak sosyal yardimlarin (ayni veya nakdi) ve diger sosyal hizmetlerin yürütülmesine dair çalismalar yapilmaktadir".

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

(2020_Rize_FR). Diese Art Hilfe wird neben der Versorgung mit Brot und Heizkohle von vielen Kommunen in Bezug auf Geflüchtete thematisiert.

3.1.5.3.4 Soziales

Der Topos Soziales umfasst Leistungen der Kommunen zur Daseinsfürsorge, die in diesem Fall speziell für Newcomer bereitgehalten werden. Die Türkei hat keine ausgebaute soziale Infrastruktur, wie sie sich in den Wohlfahrtsstaaten des Globalen Nordens findet.

Karte 16: Topos Soziales

Ab 2015 wird in den Dokumenten die wachsende Notlage der von der Zwangsmigration betroffenen syrischen Menschen insbesondere in den grenznahen Städten **Gaziantep**, **Kilis** und **Adana** deutlich: Es werden ab 2015 Zeltstädte aufgebaut, Hilfskampagnen für Asylsuchende organisiert und mit Unterstützung von Ehrenamtlichen Hilfe für die ankommenden Menschen organisiert (2015–2019_Gaziantep; 2015_Adana_FR). In **Istanbul** werden mobile Gesundheitsstationen für spezielle Gruppen, unter anderem für Wohnungslose vorgehalten. Obwohl die Verwaltung offensichtlich kein spezielles Budget dafür erhält, wird die Notwendigkeit einer Gesundheitsversorgung für Zugewanderte allgemein anerkannt (2015_Şişli_PP; 2016_Şişli_PP; 2017_Şişli_PP).

Die Sozialverwaltung der wirtschaftsstarken Stadt **Kayseri** hilft ‚allen, die in unserer Gemeinde und in den angrenzenden Gebieten wohnen,

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

sich in sozialer und wirtschaftlicher Not befinden oder schutz-, pflege-, hilfe- und unterstützungsbedürftig sind'. Dabei plant, koordiniert, bietet die Verwaltung soziale Dienst- und Hilfsangebote für Kinder und Jugendliche, ältere Menschen, Behinderte, Familien, Menschen mit Asylstatus an.[92] Geflüchteten und ihren Familien werde ‚Brot, Lebensunterhalt und Sachleistungen' zur Verfügung gestellt (2020_Kayseri_FR).

Nach der ersten Hilfe werden ab den Jahren 2015/2016 in vielen südostanatolischen Kommunen und in den Istanbuler Stadtteilen Systeme aufgebaut, um Sozialleistungen zuweisen zu können, mit denen die Armut der Geflüchteten gelindert werden soll. Diese umfassen neben Geld- und Sachleistungen soziale Begleitdienste und Gesundheitsangebote durch die Kommunen. Nur ein geringer Anteil kommunaler Mittel kann auf diese Sozialleistungen verwendet werden, zumal die Städte keine zusätzlichen Ressourcen für die Versorgung der Geflüchteten erhalten. Ohnehin sind Hilfsleistungen im sozialen Bereich nur für die Ärmsten der Armen vorgesehen. Kommunen haben zugleich stets die Befürchtung, dass soziale Leistungen für Geflüchtete Unruhe bei der einheimischen Bevölkerung hervorrufen, da die Ressourcenkonkurrenz groß und unmittelbar ist. Städte im Südosten und in den westlichen Metropolen sind angehalten, soziale Leistungen für alle von Armut betroffenen Menschen bereitzuhalten, können dies aber aus eigenen Kräften kaum leisten. Es entsteht ein Dilemma.

3.1.5.3.5 Armut

Der Topos Armut wird, auch wenn er häufig verbunden mit den Topoi Arbeit und Hilfe diskutiert wird, als ein eigener Tatbestand präsentiert. Dies ist begründet in seiner zentralen Stellung im Diskurs der Städte über Migration, die vordergründig als von ärmeren Bevölkerungsschichten geprägt wahrgenommen wird. Der Mangel an gesetzlich vorgeschriebenen Sozialleistungen und geringe finanzielle Ressourcen der Kommunen führen im Zusammenspiel mit dem Migrationsregime der Türkei sowie der rezenten Fluchtmigration zu Armutsphänomenen, die intensiv diskutiert und auch in Bezug zu Geflüchteten erörtert werden.

92 „Belediyemiz mücavir alanlari içerisinde yasayip; sosyal ve ekonomik yoksunluk içerisinde bulunan veya korunmaya, bakima, yardima ve destege ihtiyaç duyan; çocuk, genç, yetiskin, yasli, engelli kisi, aile, mülteci veya siginmaci statüsüne sahip kisi ve

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Karte 17: Topos Armut

Die Armut der Geflüchteten wird sehr deutlich kommuniziert und mit konkreter Hilfe verbunden. Mit Blick auf bettelnde Kinder, die auf der Straße leben und arbeiten, beschreiben eindringlich etwa im Jahr 2014 Städte wie **Diyarbakır** die prekäre Lage. Das Bevölkerungswachstum in den Städten führt zu einer Verschärfung der sozialen Probleme. Dabei werden die Binnenmigrant:innen häufig gemeinsam mit den Geflüchteten als eine Problemgruppe diskutiert, so etwa in den Berichten der Verwaltung von **Kayseri**.

Kayseri hilft und versorgt Menschen mit Lebensmitteln und Unterkunft. Dies wird sowohl in der Planung als auch in der Berichterstattung deutlich, die mit der kommunalen Hilfe für andere Bedürftige wie ‚mittellose Ältere, Menschen mit Behinderung oder Frauen' aufgeführt wird. Es finden sich allerdings weiterhin keine Hinweise auf internationale Zusammenarbeit oder Einwerbung von Projektmitteln wie in anderen Kommunen (2016–2020_Kayseri; 2016_Kayseri_FR; 2016_Kayseri_PP; 2017_Kayseri_FR; 2017_Kayseri_PP; 2018_Kayseri_FR; 2019_Kayseri_FR).

Kilis macht ausdrücklich auf lebensnotwendige Hilfe für syrische Geflüchtete aufmerksam. Neben den Problemen, die mit der massiven Bevöl-

gruplara götürülecek her türlü sosyal hizmet ve yardim faaliyetlerinin planlanmasi, koordinasyonu ve yürütülmesi faaliyetleridir".

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

kerungszunahme einhergehen, wie ‚Verkehrsprobleme, Müllansammlung und Konflikte', treten insbesondere drastisch Armutsphänomene auf: Syrische Familien „besetzen" („işgal") die städtischen Parkanlagen, verursachen Lärm, da sie die ‚ganze Nacht auf den Straßen' seien. Alteingesessene fühlten sich als ‚Bürger zweiter Klasse'. Konflikte sowohl innerhalb der Flüchtlingsgruppen als auch zwischen Geflüchteten und türkischen Bewohnern seien die Folge.

Als ein gravierendes Problem stellen die strategischen Planungen die große Anzahl der syrischen Menschen dar. Die Dokumente verweisen gar auf die Gefahr, dass die Geflüchteten potenziell zu einer Bevölkerungsmehrheit werden könnten („suriyelilerin potansiyel nüfus gücü"). Gleichzeitig wird ihre Präsenz als ökonomische Chance gesehen. Argumente dafür sind die ‚günstigen Arbeitskräfte, wirtschaftliche Vitalität und Mobilität im Wohnungssektor durch unsere syrischen Gäste'[93], die internationale und nationale Wahrnehmung der Stadt durch die Aufnahme der Syrer:innen sowie die Zunahme von Fördergeldern (2013_Kilis_FR; 2015–2019_Kilis_SP).

Batman kämpft ebenfalls mit Armut: Die Zwangsmigration führe zu großen sozialen Problemen von ‚verschiedenen Kulturen'. Die kurdische Stadt nimmt 2015 Jesidinnen und Jesiden („ezidi kürtleri") aus Kobane in Syrien auf und unterstützt sie bei der Krankenversorgung (2015_Batman_FR).

3.1.5.3.6 Gewaltmigration

Der Topos Gewaltmigration („zorunlu göc") erscheint auf zwei Arten: als die Vertreibung der kurdischen Minderheit aus bestimmten Regionen und als die Fluchtmigration infolge der kriegerischen Auseinandersetzung in Syrien.

Der Topos Gewaltmigration zieht sich durch die Dokumente von **Mardin** und **Diyarbakır** in Bezug auf Vertreibung der kurdischen Minderheit im Zuge der militärischen Auseinandersetzung mit der PKK. In diesem Zusammenhang spricht **Diyarbakır** 2007 von benachteiligten Gruppen („dezavantajli gruplar") und 2008 von Hilfe für ‚Frauen, die aus den Dörfern kommen', und diejenigen, die arm und mittellos sind. Ohne konkret

93 „Suriyeli misafirlerin ucuz is gücü, ekonomik canlilik ve konut sektöründe hareketlilik saglamasi".

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Karte 18: Topos Gewaltmigration

die Auseinandersetzungen um Anerkennung der kurdischen Identität zu benennen, wird das kulturelle Erbe in den Formulierungen der Pläne deutlich markiert: **Diyarbakır** unterstützt 2009 den kurdischen Schriftstellerverein („kürt yazarlar derneği“) und spricht 2010 offen von Zwangsmigration („zorunlu göç“) (2009_Diyarbakir_FR; 2010_Diyarbakir_FR). 2014 wird der Angriff der Terrororganisation ISIS in Kobane/Syrien, die als ‚Schwesterstadt‘ zu Suruç gesehen wird, thematisiert. Die syrische Stadt wird danach durch die Lieferung von Lebensmitteln unterstützt (2014_Diyarbakir_FR).

Hakkâri macht ebenfalls auf die Zwangsmigration der kurdischen Bevölkerungen aufmerksam, die mit der Entleerung der Dörfer einhergeht. Die Stadt macht in einem ihrer wenigen Pläne die Notwendigkeit deutlich, ausreichend Finanzmittel zur Bewältigung der Folgen zu erhalten (2015–2019_Hakkari_SP).

3.1.5.3.7 Krise

Der Topos Krise erfasst sowohl den Ausnahmezustand der Anfangsphase der Fluchtjahre nach dem Kriegsausbruch in Syrien ab 2011 als auch die infrastrukturelle Überforderung der Kommunen in den Folgejahren, die sich nicht zuletzt in ärmeren Städten der Grenzregionen manifestiert.

Kilis ist erneut ein Gradmesser für die Probleme, die mit der Migration seit 2011 einhergehen und sich auf andere Kommunen übertragen lassen.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Karte 19: Topos Krise

Neben der praktischen Überforderung in der regulären Versorgung wie Stadtreinigung, Wasser- und Energieversorgung durch die Aufnahme von Geflüchteten (2015_Kilis_FR) hat die Stadt mit steigender Arbeitslosigkeit und mit Folgekonflikten innerhalb der Stadtbevölkerung zu kämpfen (2015–2019_Kilis_SP). 2016 ist für **Kilis** ein besonderes Krisenjahr: Seit diesem Jahr leben in der Stadt mehr syrische als türkische Staatsangehörige. In einer stadtweiten Protestaktion wird eine 19 Meter lange Einladung an Angela Merkel geschrieben, damit sie sich ein Bild von der Flüchtlingssituation vor Ort machen kann. Im gleichen Tätigkeitsbericht wird berichtet, dass Kilis für den Friedensnobelpreis vorgeschlagen wird (2016_Kilis_FR).

2018 berichtet der Feuerwehrchef Niyazi Budak im Tätigkeitsbericht der Stadt Kilis eindringlich:

> *„Die kriegsbedingte Zuwanderung hat innerhalb der Grenzen der Provinz Kilis zu einem deutlichen Bevölkerungswachstum geführt. Dieser Anstieg erschwert in erster Linie die effiziente Ausführung der Aufgaben der Feuerwehr. Da es in den Stadtteilen Musabeyli, Elbeyli und Polateli unserer Provinz keine Feuerwehr und Personal gibt, werden die Feuerwehren in diesen 137 Dörfern, 75 Nachbarschaften und 47 Weilern in diesen Distrikten von uns gestellt.*
>
> *Wenn die Gemeinde Kilis weiterhin diese Leistungen erbringen soll, werden erhebliche Probleme bei den Such- und Rettungsdiensten fortbestehen, die nicht nur wirtschaftlich bewältigt werden müssen, sondern auch soziale Konflikte in der Stadt fortsetzen. Vor dem Bürgerkrieg in Syrien bestand die Bevölkerung der Stadt aus 85.923 Personen, heute sind es rund 220.000 Einwohner. Vor dem Bürgerkrieg in*

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Syrien lag die Zahl der Brände in unserer Provinz im Durchschnitt bei 2, heute liegt sie bei 5. […]"

Das Zitat aus dem Tätigkeitsbericht der Stadt **Kilis** von 2018 ist Ausdruck der allgemeinen Verschärfung der Lage in Bezug auf kommunale Leistungen.

Am Ende des Tätigkeitsberichts 2018 der Stadt Kilis heißt es unter Vorschläge und Maßnahmen:

„In unserer Stadt leben rund 24.000 Familien. Derzeit profitieren 7.200 Familien von der Unterstützung unserer Direktion und diese Zahl wächst von Tag zu Tag. Diese Zahlen repräsentieren 30 % unserer Bürger, die innerhalb der Grenzen unserer Gemeinde wohnen. Mit dem raschen Übergang syrischer Einwanderer zur türkischen Staatsbürgerschaft nimmt die Zahl der Neuanträge rasant zu. Die Arbeitsmöglichkeiten sind in unserer Stadt, die eine der am stärksten betroffenen Städte des seit etwa 8 Jahren andauernden Krieges in Syrien ist, äußerst begrenzt. Dementsprechend steigt die Zahl der bedürftigen Familien von Tag zu Tag. Aus diesem Grund versuchen wir als Gemeinde, alle Bedürfnisse unserer Bürger zu erfüllen, damit sie diesen Prozess durchlaufen können."

Der Hilferuf der Stadt im Südosten ist auch ein Wink mit dem Zaunpfahl Richtung Ankara, da die Berichte sowohl vom Stadtrat beschlossen und veröffentlicht als auch an die zuständige Abteilung im Präsidialamt verschickt werden.

Antakya an der direkten Grenze zu Syrien thematisiert das Thema *mülteci* (Geflüchtete/r) unter Reinigungsgesichtspunkten: Die zuständige Abteilung biete ‚unseren 380.000 Bürger:innen sowie etwa 200.000 syrischen Geflüchteten 24 Stunden am Tag, 7 Tage die Woche Dienstleistungen an'. Die Reinigungskräfte kämen ihrer Verantwortung unter Ausnutzung der vollen Leistungsfähigkeit nach. Daneben schließt die Verwaltung acht syrische Geschäfte, die ohne Genehmigung geöffnet haben. Diese Geschäfte seien versiegelt und versperrt worden (2020_Antakya_FR). Die Schließung nicht zugelassener Läden ist ein Narrativ, das sich in vielen Dokumenten von Kommunen als Ausdruck von Kontrolle über die ökonomische Selbstständigkeit von Geflüchteten wiederfindet bzw. dem Schutz einheimischer Geschäftsinteressen dient.

Aus der Krise gehen Konflikte hervor, die im Diskurs um den Mangel an Ressourcen eigene Argumentationsmuster hervorbringen.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Karte 20: Topos Konflikte

3.1.5.3.8 Konflikte

Der Topos Konflikte fasst Argumentationsmuster zusammen, die mit den sozioökonomischen Problemen insbesondere in den Städten der Grenzregion zu Syrien und in den Metropolen Istanbul und Ankara sichtbar werden. Krisensituationen und Armut können ohne ein funktionierendes Migrationsmanagement zu Konflikten in der aufnehmenden Gesellschaft führen.

Kilis macht erneut früh auf Themen aufmerksam, die für Kommunen problematisch sein können: Sicherheitsprobleme durch mangelnde Grenzkontrolle, Straßenverkäufer, illegale Geschäftsöffnungen und Verwahrlosung der Menschen wegen fehlender Unterkünfte sind zentrale Themen. Syrische Asylsuchende leben in städtischen Parkanlagen. Die größte Herausforderung besteht für die Kleinstadt an der Grenze zu Syrien in der hohen Anzahl der Geflüchteten, die mit kulturellen und sprachlichen Problemen assoziiert werden (2015–2019_Kilis_SP; 2015_Kilis_FR; 2018_Kilis_FR; 2019_Kilis_FR).

Die Stadt **Hatay** beklagt ebenfalls die Verschmutzung der städtischen Parkanlagen und die Anpassungsprobleme der Asylsuchenden (2016_Hatay_FR; 2017_Hatay_FR).

Sinop befürchtet durch die Zuwanderung eine Erhöhung der kommunalen Ausgaben sowie die Zunahme von ‚Illegalität und sozialen Konflikten', die das ‚soziale Gefüge der Stadt' gefährden könnten (2020–

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

2024_Sinop_SP). Ähnlich argumentiert **Şanlıurfa** die Problemlagen, die sich mit der hohen Anzahl der *sığınmacı* (Asylsuchende) ergeben: Sicherheit und der soziale Frieden in der Stadt seien gefährdet (2016–2019_Şanlıurfa_SP). Şanlıurfa bestreitet aus eigenem Budget der Stadtverwaltung Hilfe für 500.000 syrische Asylsuchende bei einer Bevölkerung von insgesamt 1.985.753 (2019_Şanlıurfa_PP). Gleichzeitig führt die Stadt ein Projekt mit der nationalen Flüchtlingsorganisation ASAM durch, das aus EU-Mitteln finanziert wird (2019_Şanlıurfa_FR).

Der Stadtteil **Mezitli** in Mersin beklagt die ‚politischen Tendenzen, die durch die globale Krise entstanden sind', die ‚Einwanderung der Menschen aus Syrien' sowie den dadurch entstandenen Nationalismus'.[94]

Die Verwaltung äußert sich außergewöhnlich politisch:

> *„In diesem Zusammenhang wurde der Glaube an die liberale Demokratie beschädigt; Protektionismus und Populismus haben an Stärke und interventionistische Politiken an Boden gewonnen".*[95]

Die Intensität der internationalen Migration und geopolitische Spannungen hätten, so der Tenor des Berichts, ausländerfeindliche Stimmungen geschürt. Die mangelnde Fähigkeit der eingewanderten Bevölkerung, sich an die Stadt anzupassen, könne zu großer Arbeitslosigkeit, Armut und Zunahme von Kriminalität führen. Dabei werde das Zugehörigkeitsgefühl und Vertrauen gefährdet. Die Spannungen zwischen den Gesellschaftsschichten könnten zu einer räumlichen Segregation führen.[96] Es gebe nicht genug Personal und Budget, um die ‚Zerstörung durch die syrischen Gäste zu verhindern'.[97] Der Umgang mit den ‚Unregistrierten' stelle eine Herausforderung dar. Es bestehe die Gefahr der ‚kulturellen Degeneration' („kültürell yozlasma"). Deswegen müsse dringend eine nationale

94 „Küresel kriz kaynakli olusan siyasi egilimler, Suriye'den göç eden Suriyeliler, küresellesmenin atesledigi milliyetçilik akimini güçlendirmektedir".

95 „Bu çerçevede liberal demokrasiye yönelik zedelenen inancin da etkisiyle daha korumaci ve içe kapali nitelikte popülist politikalar güç bulmus, müdahaleci politikalar zemin kazanmistir".

96 „Göçle gelen nüfusun kentle uyumunun saglanamamasi, yaygin issizlige ve yoksulluga neden olabildigi
gibi sosyal kesimler arasinda gerilime, aidiyet ve güven duygusunun zedelenmesine, suç oranlarinin
yükselmesine, sosyal gruplar bazinda mekânsal ayrismaya neden olabilmektedir".

97 „Suriyeli misafirlerin yarattigi tahribatin önlenmesine yönelik bir bütçe olmayisi".

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Migrationspolitik und ein übergreifender Plan entwickelt werden. Die mangelnde Unterstützung der Kommunalverwaltungen durch die Zentralregierung bei der Bewältigung der Folgen des Bevölkerungswachstums durch die ‚externe Migration' wird in der strategischen Planung deutlich beklagt.[98] Gleichzeitig werden positive Maßnahmen hervorgehoben, wie der erleichterte Zugang der Zugewanderten zum Stadtrat und den Beiräten (2020–2024_Mezitli_SP).

Im Topos Konflikte scheint das Narrativ durch, dass Geflüchtete die soziale Ordnung und Sicherheit gefährden. In der Migrationsforschung ist diese Erzählung als Kultur-Topos ausführlich dokumentiert und erforscht. Die Markierung der Migrant:innen als ‚anders' (*othering*) als die einheimische Bevölkerung ist meistens ein negativ formulierter Topos (Schrover/Schinkel 2013: 1130).

3.1.5.3.9 Kultur

Der Topos Kultur ist nicht nur in Bezug auf die nichttürkischen Geflüchteten präsent, sondern auch im traditionell säkular geprägten Westen des Landes in der Diskussion um Binnenmigration. Westliche Regionen in der Türkei, die weniger von den Migrationsbewegungen betroffen sind, beklagen vor allem eine ‚Überfremdung'.

Während die Mittelmeerregionen sowohl bei den Treffern zu den Keywords als auch in der Auswertung der Topoi kaum präsent sind, sind die Kommunen in der Diskussion um die Sorge um die Veränderung der ‚kulturellen Zusammensetzung der Stadtbevölkerung' („kültürel doku") stark vertreten.

Antalya stellt fest, dass die Stadt als Tourismushochburg und mit ihrer intensiven Landwirtschaft ein Anziehungspunkt für Zuwanderung aus anderen Städten sei. Diese Situation sieht die Stadt in ihrer strategischen Planung zwar als Chance für eine weltoffene Bevölkerung mit einem demokratischen und partizipativen Verständnis. Zugleich wachse aber die Gefahr einer Zunahme der sozialhilfe- und dienstleistungsbedürftigen Bevölkerung. Deswegen bestehe die Notwendigkeit für Beschäftigungsprogramme (2020–2024_Antalya_SP).[99]

98 „Dis göç ile olusan nüfusa yönelik olarak yerel yönetimlerin merkezi yönetimden destek alamamasi".

99 „Ülkemizdeki issizlik sorunu karsisinda Antalya'nin turizm ve tarim potansiyeli diger kentlerden göçü arttirmaktadir. Kent nüfusunun kozmopolit bir yapi kazan-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Karte 21: Topos Kultur

Der Mersiner Stadtteil **Mezitli** spricht von einer ‚Bevölkerungsexplosion': Eine lokale Stiftung gibt an, dass in Mezitli 2016 die Anzahl der registrierten syrischen Personen mit vorübergehendem Schutz bei etwa 27.000 liege. Es gebe aber etwa 50.000 nicht registrierte Personen und die Bevölkerung von **Mezitli** sei in den letzten fünf Jahren um 30 % gestiegen. Dies würde das ‚soziokulturelle Gefüge' beinträchtigen, Konflikte und wirtschaftliche Schwierigkeiten verursachen.[100] Da sich die Budgets der Kommunalverwaltungen an der Anzahl der türkischen Staatsbürger:innen orientieren, stelle die hohe Zahl der nichtregistrierten Syrer:innen eine Belastung für die Kommunen dar, deren Versorgungskosten nicht gedeckt seien.[101] Die Verwaltung könne keine besseren Leistungen erbringen, da

masi, demokratik ve katilimci anlayisin yerlesmesi için firsat sayilabilecek bu durum olsa da, sosyal yardim ve hizmetlere ihtiyaç duyan nüfusun artmasini beraberinde getirmektedir."

100 „Mezitli Kaymakamligi Sosyal Yardimlasma ve Dayanisma Vakfi'ndan 2016 yilinda elde edilen veriler, Mezitli Ilçesi'nde yer alan mahallelerde geçici koruma altindaki Suriyeli nüfusun kayitli yaklasik 27000 iken kayitsiz yaklasik 50000 kisi oldugunu belirtmektedir. Bu durum, 5 yil gibi kisa bir süre içerisinde, Mezitli'de nüfusun %30 oraninda arttigi anlamina gelmektedir".

101 „Mezitli Belediyesi gibi ülkemizdeki yerel yönetimlerin Türk Vatandasi olan ilçe nüfus sayisina göre bütçelerinin ve hizmetlerinin tanimlandigi bir yapida bugün kayitli sayilari yaklasik 25000'i bulan Suriyeli misafirlerimizin belediye hizmetleri; istihdam sorunlari; uyum sorunlari gibi pek çok sorunla karsi karsiya kaldigimizin göstergeleridir".

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

‚für die syrischen Gäste' keine nationalen und internationalen Ressourcen akquiriert werden könnten (2020–2024_Mezitli_SP).[102]

Auf den ersten Blick überraschen die Treffer in Denizli, einer Stadt im südlichen Ägäisraum, die bisher mit Blick auf Migration nicht aufgefallen ist. Ein genauer Blick in die Dokumente zeigt jedoch, dass damit tatsächlich nicht die Binnenmigration, sondern die Außenmigration (*dış göç*) gemeint ist. Bei der PESTEL-Analyse wird unter Bedrohung und Herausforderung genannt: der Anstieg der Migration, die ‚das soziale Gefüge in unserer Stadt verändern wird'.[103] Dies erfordere eine Kontrolle von ‚Hausierern und Bettlern'.[104] Parallel wird der Bedarf gesehen, die Auswirkungen der Migration besser zu managen (2019–2020_Denizli_SP).

Izmir beklagt ‚andere politische Ansichten' der Ankommenden, ohne diese genauer zu benennen (2015–2019_Izmir_SP). **Muğla** hat nach eigenen Angaben eine ‚kosmopolitische' Bevölkerungsstruktur und verbindet das mit der Sorge vor ‚kulturellen Konflikten' („Kültür çatismalarinin artmasi") (2020-2020_Muğla_SP). **Uşak** sieht die externe Migration als kulturelle und wirtschaftliche Gefahr (2020–2024_Usak_SP).

Die zweite Region, die kulturelle Überfremdung fürchtet, ist die Schwarzmeerregion, die ähnlich wie die Ägäisregion nur wenige Geflüchtete aufgenommen hat. **Karabük** bezeichnet die externe Migration als negativen Einfluss auf das soziale Leben (2020–2024_Karabuk_SP).

Wenn aus der Krise Konflikte entstehen und die kulturellen Unterschiede als Grund herangezogen werden, ist der Ruf nach Kontrolle der Migrationsbewegungen und der Migrierenden naheliegend.

3.1.5.3.10 Kontrolle

Der Topos Kontrolle kennzeichnet den Willen der Kommunen, Menschen zu registrieren und Migration zu begrenzen und auch zu verhindern. Dies richtet sich sowohl an die unregistrierten Binnenmigrant:innen als auch an Geflüchtete ohne Aufenthaltsstatus, die beide *kaçak* (‚Flüchtige') genannt werden. Sichtbar ist der Topos bereits in frühen Dokumenten in Bezug zu Binnenmigration und zu afghanischen und afrikanischen Fluchten

102 „Suriyeli misafirlerimize daha iyi hizmet sunabilmek için yerel yönetimlere merkezi hükümet ve yurt disi kaynakli finansman kaynaklarinin aktarilamiyor olmasi".

103 „Sehrimizde sosyal dokunun degismesi".

104 „Seyyar satici ve dilenci ile ilgili denetimlerin artirilmasi".

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Karte 22: Topos Kontrolle

in der nördlichen Region der Türkei vor 2011. In den Jahren 2015/2016 tritt Kontrolle in den Vordergrund.

Regionen des Westens, die weniger von der Fluchtmigration betroffen sind als die südlichen Kommunen, sind bei der Forderung nach Kontrolle ähnlich wie beim Topos Kultur präsent und machen auf ihre Rolle als Transitregionen aufmerksam.

Die Stadt **Kırklareli** sieht bei ihrer PESTEL-Analyse die irreguläre Migration als Gefahr (2020–2024_Kirklareli_SP). **Balıkesir** behandelt die externe Migration abstrakt als ein Phänomen, dessen Anwachsen verhindert werden soll (2020–2024_Balıkesir_SP, 2020_Balıkesir_FR).

Edirne als Grenzstadt versteht sich als das Tor nach Europa und klassifiziert Migration als eine Frage der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Die Verwaltung formuliert als strategisches Ziel:

> „*Verhinderung irregulärer Migration und Steigerung von wirksamen Maßnahmen gegen Schmuggel, organisierte Kriminalität und Terrorismus durch die Einrichtung eines integrierten Grenzsicherungssystems*“ (2020–2024_Edirne_SP).[105]

Çanakkale sieht als eine Küstenstadt in unmittelbarer Nähe zur griechischen Insel Lesbos die unkontrollierte Migration ebenfalls als Gefahr.

105 „Entegre sinir güvenligi sistemi olusturularak düzensiz göçün önlenmesi ve kaçakçilik, organize suçlar ve terörle mücadelede etkinliginin artirilmasi“.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Gleichzeitig wird der Mangel an ausreichenden Informationen und Daten zu Geflüchteten und Einwanderern sowie das Fehlen einer gemeinsamen Strategie in der Region kritisiert. Hervorzuheben ist, dass sich die Stadt 2020 zum ersten Mal mit den Auswirkungen der Migration beschäftigt und Integrationsmaßnahmen durchführt (2020–2024_Çanakkale_SP). So finden 2020 im Tätigkeitsbericht Türkisch- und Alphabetisierungskurse sowie Stadtführungen und Hilfeleistungen für die Geflüchteten in der Pandemie Erwähnung (2020_Çanakkale _FR).

In der Schwarzmeerregion möchte **Samsun** Vorkehrungen treffen, um ‚illegale Migration' zu verhindern (2020–2024_Samsun_SP; 2020_Samsun_SP; 2021_Samsun_PP). **Amasya** problematisiert die geopolitische Lage. Der Krieg in den Nachbarstaaten führe zu Migrationsdruck, Hunger und Arbeitslosigkeit, die wiederum das gesellschaftliche Gleichgewicht negativ beeinflusse. Die illegale Migration mache die Einrichtung einer eigenen Abteilung für syrische Menschen notwendig. Damit einher gehen auch Integrationsmaßnahmen, die Kooperation mit der nationalen Migrationsbehörde sowie die Verhinderung von Kinderehen und arrangierten Ehen (2020–2024_Amasya_SP).

Rize sieht ‚illegale Migration' ebenfalls als Gefahr (2020–2024_Rize_SP). Für die Stadt **Van** ist eine Folge der ‚unkontrollierten Migration' („düzensiz göc"), dass ‚Kinder zum Betteln gebracht werden und eine Gefahr im öffentlichen Verkehr darstellen, weil sie Wasserflaschen verkaufen oder die Autofenster putzen' (2020–2024_Van_SP). Insgesamt habe sich die Bevölkerung in den letzten 10 Jahren aufgrund einer ‚intensiven und plötzlichen Migration' verzehnfacht, was insgesamt eine Bedrohung darstelle (2021_Van_PP).

Die mittelanatolische Stadt **Kayseri** sieht soziale Spannungen entstehen, wenn ‚Ausländer mit subsidiärem Status oder Gaststatus sich außerhalb der Camps in die Stadtzentren begeben'.[106] **Kayseri** drängt auf stärkere Kontrolle: ‚Flüchtlinge sollten in der ganzen Stadt identifiziert, registriert und unter Kontrolle gehalten werden'. Dabei werden die ‚Bedürftigen' mit Sach- und Geldmitteln unterstützt.[107]

106 „Mülteci kabul politikasi ile savas, afet vb. nedenlerle ülkemize gelen geçici veya misafir kimlikleri düzenlenen yabanci uyruklu kisilerin kamp alanlari haricinde sehir merkezlerinde ikamet etmesiyle olusacak toplumsal gerilimler".

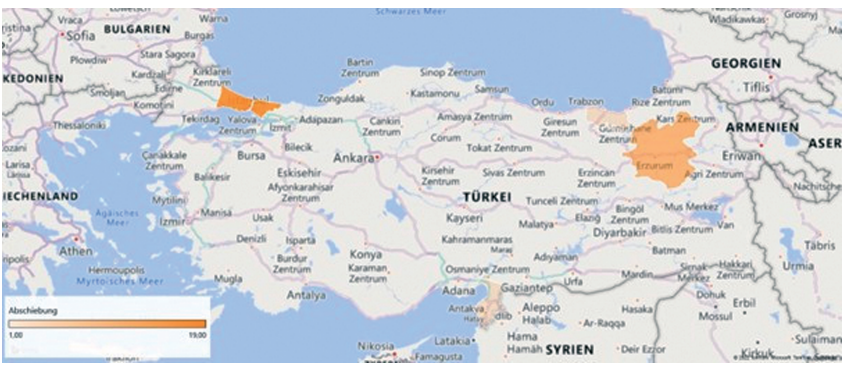
107 „Sehir genelinde mültecilerin tespiti ve kontrolü yapilmali ve denetim altindan tutulmalidir. Ihtiyaç sahibi kisi ayni ve nakdi yardimlarla desteklenmelidir".

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Wer kontrolliert, muss Menschen sanktionieren, wenn sie sich nicht an die Regeln halten. In der Konsequenz bedeutet das unter Umständen auch Abschiebung.

3.1.5.3.11 Abschiebung

Der Topos Abschiebung taucht nicht im klassischen Sinne des Migrationsmanagements als Rückführung in das Herkunftsland auf. Mit dem Begriff Abschiebung ist zum einen ‚Rückmigration' (*tersine göç*) gemeint, die von der Stadt **Istanbul** zunächst für Binnenmigrant:innen aus dem Osten und später für syrische Geflüchtete angewendet wird. Die Menschen werden nicht nach Syrien (zumindest nicht von der Kommune), sondern in die türkischen Städte geschickt, in denen ihre erste Registrierung erfolgt ist.



Karte 23: Topos Abschiebung

Der Topos Abschiebung ist insgesamt allerdings weniger präsent als erwartet und betrifft vor allem **Istanbul** und **Erzurum** als Transitroute für die Flucht aus dem Iran, Irak, Afghanistan und Pakistan. Von 2015 bis 2019 ist in **Istanbul** die Rückmigration ein zentrales Thema. Damit beschreibt die Verwaltung die Rücküberführung als ‚Serviceleistung für (mittellose) syrische Flüchtlinge', die dabei unterstützt werden würden, ‚freiwillig mit ihrem Hab und Gut in ihre Heimat zurückzukehren' (2015_IST_FR; 2016_IST_FR; 2017_IST_FR; 2018_IST_PP; 2019_IST_PP).[108]

108 „Tersine Göç Hizmeti: Bu hizmet kapsaminda, Istanbul'a çesitli nedenlerle gelen, ekonomik ve sosyal olarak sehirde tutunamayan ve memleketine gidebilecek kadar maddi imkâni bulunmayan ancak, imkân sunuldugu zaman dönmeyi arzu eden ailelerin esyalari ile birlikte geri dönüsleri saglanmaktadir."

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Geflüchtete werden, so führt es der Bericht der Stadtverwaltung von **Erzurum** aus, an die Ordnungskräfte übergeben, damit sie in ihre Herkunftsländer transportiert werden (2015–2017_Erzurum_FR). Im Tätigkeitsbericht von 2018 schreibt Erzurum, dass ‚642 afghanische und pakistanische Flüchtlinge, die auf illegalem Wege in unser Land gekommen sind, an die Sicherheitsbehörden und nach einer Identitätsfeststellung der regionalen Migrationsbehörde übergeben wurden' (2018_Erzurum_FR).[109] Die Ausweisung der afghanischen und pakistanischen Menschen, die den Sicherheitsbehörden der Provinzpolizei übergeben werden, zieht sich durch die jährlichen Berichte der Stadt. Gleichzeitig wird diese harsche Migrationspolitik neben der Versorgung der Geflüchteten mit warmem Essen mit der Forderung der besseren Koordinierung auf nationaler Ebene verbunden (2016_Erzurum_FR; 2017_Erzurum_FR; 2018_Erzurum_FR; 2019_Erzurum_FR).

Eine Besonderheit eint die Städte im Nordosten: Sie platzieren in ihren städtischen Dokumenten Aussagen über nichtsyrische Geflüchtete. Menschen aus dem Iran, Irak und Afghanistan wird auf eine einfache Weise geholfen. **Sivas** verteilt Brot an diejenigen, die ‚am wenigsten haben', und bereitet sich in der Planung auf die steigende Anzahl der Geflüchteten vor (2016_Sivas_FR; 2017_Sivas_PP; 2019_Sivas_FR).

Die restriktive Haltung **Trabzons** an der Schwarzmeerküste offenbart sich bei einem näheren Blick in die Textdatei (2014_Trabzon_FR). Es wird von ‚Bettlern gesprochen, die Mitleid erregen' wollen („duygu sömürüsü") und die deswegen in ihre Heimatorte zurückgeschickt werden. Im gleichen Zusammenhang werden die syrischen Menschen, die ebenfalls betteln würden, eingesammelt und von den zuständigen Behörden in Camps zurückgeschickt. Im gleichen Jahr beklagt die Stadt, dass der ‚Flüchtlingsstrom' („mülteci akını") weiter anhält (2014_Trabzon_FR).

Die Verhinderung der Migrationsbewegungen und die Abschiebung von Illegalisierten geht im rhetorischen Versuch der Kommunen auf, das Bevölkerungswachstum in den Städten stoppen zu wollen.

109 „Kaçak yollarla Ülkemize giris yapan Afgan ve Pakistanli 642 mülteci, Il Emniyet Müdürlügü Güvenlik sube elemanlari tarafindan yapilan kimlik tespitinden sonra; Göç Idaresi Sube Müdürlügüne teslim edilmistir".

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

3.1.5.3.12 Wachstum

Mit dem Topos Wachstum wird die Bevölkerungszunahme in einem Stadtgebiet mit Verkehrsproblemen, Verknappung von Wohnraum, aber auch steigender Arbeitslosigkeit und Segregation verbunden. Wie oben diskutiert, haben Urbanisierung und Landflucht dazu geführt, dass inzwischen über 90 % der türkischen Bevölkerung in Städten lebt. Hier sind die wirtschaftsstarken Städte des Westens wie **Izmir**, **Bursa**, **Kocaeli** und **Istanbul** besonders deutlich betroffen. Aber auch **Antalya** als Touristenregion und **Kayseri** mit dem starken Mittelstand ziehen anscheinend sowohl Binnenmigrant:innen aus dem Osten als auch syrische Personen auf der Suche nach Arbeit an.

Karte 24: Topos Wachstum

Kocaeli gehört nach eigenen Annahmen zu den Regionen mit der größten Aufnahme von Zugewanderten bei einer Bevölkerung von 2 Millionen Bewohnenden und einer starken Industrie. Gleichzeitig macht sich die Stadt Sorgen um die adäquate Wasserversorgung bei unkontrolliertem Bevölkerungsanstieg (2020_Kocaeli_FR).

Sakarya wird in der PESTEL-Analyse unter „Herausforderung und Gefahr" politisch (2020–2024_Sakarya_SP):

> *„Aufgrund der Eskalation der Konflikte und des Krieges in Syrien kommt eine weitere große Einwanderungswelle in unser Land. Die Türkei ist gezwungen ihre Ein-*

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

wanderungspolitik der offenen Tür beizubehalten. Deshalb kommt eine breite Masse von Einwanderern in unsere Stadt."[110]

Die Stadt **Sakarya** sieht darüber hinaus in Bezug zu Migration die ‚Gefahr der Ghettoisierung' („gettolaşma"), die Kosten für das Verwaltungsbudget, die Verbreitung von ansteckenden Krankheiten, die mit den Menschen kommen würden, und die Befürchtung, dass die einheimische Bevölkerung die Hilfe der Verwaltung für die Geflüchteten nicht gutheißen würde. Weitere Probleme, die genannt werden, sind ‚Sprachdefizite und die Notwendigkeit, dass das lokale Bildungssystem und Gesundheitssystem sich auf die Migranten einstellen muss'. Der Anteil des Budgets für Sozialhilfe müsse erhöht, Ehrenamtliche und NGOs müssten helfen sowie Hilfskampagnen in der Region gestartet werden. Aufgrund der fehlenden nationalen Migrationspolitik erwartet die Stadt soziale Konflikte (2020–2024_Sakarya_SP). Insbesondere die zuletzt formulierte Sorge der Stadt ist eine an die Regierung direkt adressierte Kritik, die sich auch bei anderen Kommunen wiederfindet. Vor dem Hintergrund des etatistischen Staatsverständnisses ist dies für Kommunalverwaltungen kein selbstverständlicher Schritt.

In **Şanlıurfa** berichtet die Stadt, dass durch die Migration die Bedürfnisse der Gesamtbevölkerung steigen würden. Die vom Zuzug stark betroffenen Gemeinden bzw. Stadtteile mit ‚geringer Wohnraumqualität' werden bei baulichen Erneuerungsmaßnahmen prioritär behandelt. Die Stadt stellt weiterhin fest, dass ‚wirksame Maßnahmen erforderlich sind, um die negativen Auswirkungen der Migration in allen Sektoren zu beseitigen'.[111]

Neben städtebaulichen Maßnahmen soll der ‚humane Entwicklungsindex durch bessere Behandlung von Migranten unter vorübergehendem Schutz erhöht werden' (2020–2024_Şanlıurfa_SP).

Zur humanitären Behandlung gehört auch die Möglichkeit, am Arbeitsmarkt zu partizipieren, was für Menschen unter temporärem Schutz erschwert ist. Gleichzeitig finden sich in vielen Kommunen jedoch Ansätze, Menschen zu qualifizieren und Arbeit zu ermöglichen.

110 „Suriye'deki çatismalarin ve savasin artmasi nedeniyle ülkemize yönelik yeniden büyük bir göç dalgasiyla karsi karsiya kalinmasi. Türkiye' nin açik kapi göçmen kabul politikasini sürdürmek zorunda kalmasi. Bu yüzden yogun bir göçmen kitlesinin sehrimize gelmesi."

111 „Nüfus artisi ile birlikte hizmet verilen tüm sektörlerde göçün olumsuz etkilerini ortadan kaldiracak etkin faaliyetlere ihtiyaç vardir".

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

3.1.5.3.13 Arbeit

Der Topos Arbeit steht in direktem Bezug zur Diskussion um Armut und wird von den Kommunen als zentrale Lösung gesehen. Gleichzeitig findet im Gegensatz zum deutschen Migrationsdiskurs hier keine Nützlichkeitsdiskussion statt. Es geht vielmehr um die Frage, wie die Menschen aus der Arbeitslosigkeit herausgeholt werden können. Der Topos Arbeit wird ebenso im Zusammenhang mit Binnenmigration präsent. Im Fall der Geflüchteten spielen internationale NGOs mit ihren Förderprogrammen eine entscheidende Rolle.

Karte 25: Topos Arbeit

Gaziantep führt bereits 2015 ein Projekt mit Mitteln des UNDP für syrische Asylsuchende in einem Berufsbildungszentrum mit einem Budget von 2.500.000 TL (ca. 830.000 EUR, zu der Zeit 1:3) durch (2015_Gaziantep_FR). Bildungs- und Qualifizierungsprogramme für Kinder und Frauen werden in den folgenden Jahren fortgeführt und geplant (2016_Gaziantep_FR; 2019_Gaziantep_FR; 2019_Gaziantep_PP). So arbeiten 2015 im Ensar-Gemeinschaftszentrum 31 syrische Lehrende neben türkischem Lehrpersonal, die für 1.400 syrische Kinder Türkischunterricht anbieten und nach dem syrischen Lehrplan unterrichten.[112]

112 „kendi müfredatlarinda örgün egitim".

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Das Zentrum bietet in diesem Zeitraum für 1.016 Syrer:innen Beratung an. Ein Jahr später, 2016, sind es bereits 4.720 Menschen, die dort Hilfe finden. Das UNDP unterstützt nicht nur das Berufsbildungszentrum, sondern auch den Bau einer städtischen Müllverbrennungsanlage. Daneben führt UNICEF gemeinsam mit dem nationalen Familienministerium Workshops für syrische Familien durch (2015_Gaziantep_FR). Diesen Bildungsschwerpunkt verfolgt Gaziantep in den folgenden Jahren weiter: Es werden Robotik-Kurse, stadthistorische Führungen für syrische Kinder, Universitätszugangsprogramme für syrische Studierende sowie Bildungsprogramme für Frauen angeboten. Die Verwaltung verfolgt nach eigenen Angaben eine ‚menschenrechtsbasierte' Herangehensweise in der Arbeit mit den syrischen Personen, die sie ‚Gaziantep-Modell' nennt (2016_Gaziantep_FR):

> *„Während unsere Arbeit in der Syrien-Krise auf Nothilfe und humanitärer Hilfe basierte, konzentrieren wir uns nun auf die Verbesserung unserer Kapazitäten und die gesellschaftliche Entwicklung.*"[113]

Das 2015 gegründete Ensar-Zentrum bietet 2019 bereits 19.000 Syrer:innen Unterstützung an. Im gleichen Dokument berichtet **Gaziantep**, dass 1.441 syrischen und 3.960 türkischen Staatsangehörigen das Betteln sowie 1.380 syrischen und 2.115 türkischen ‚fliegenden Händlern' ihre Tätigkeit untersagt wird. Des Weiteren werden insgesamt 1.421 Familien, die in Parks wohnen, aus der Stadt verwiesen (2019_Gaziantep_FR). Unterstützung und die repressive Herstellung von Ordnung gehen in vielen Kommunen Hand in Hand.

Der Stadtteil von Şanlıurfa **Eyyübiye** bereitet 2017 ein 3-Millionen-Euro-Projekt im Rahmen des EU-Programms für ‚Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI)' vor.[114] Auffällig ist, dass zum ersten Mal der Begriff des Drittstaates („üçüncü ülke") in den Dokumenten im Zusammenhang mit Asylsuchenden auftritt (2017_Eyyubiye_FR).

---

113 „Suriye krizine yönelik çalismalarimiz önceleri acil müdahale ve insani yardim temelli iken; ark kapasite gelise ve toplumsal kalkinmaya yönelik çalismalar yürütmekteyiz".

114 Das Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) ist ein Finanzierungsinstrument zur Förderung von nachhaltiger Beschäftigung und Sozialschutz, Armutsbekämpfung und fairen Arbeitsbedingungen. https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=1081

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Konya führt 2019 einen Qualifizierungskurs für 388 nichtsyrische Geflüchtete mit der ILO sowie Türkischkurse auf dem Niveau von A1/A2 durch (2019_Konya_FR). **Kahramanmaraş** betont die Hilfe für turkmenische Menschen aus Syrien (2017_Kahramanmaraş_FR) und versucht ab 2018 Projektgelder dafür zu akquirieren. Im Rahmen des EU-Programms FriT wird ein Antrag für ein Berufsbildungszentrum vorbereitet und an den türkischen Städtebund (TBB) geschickt. Zur Vorbereitung wird eine Machbarkeitsstudie durch DOĞAKA, eine regionale Entwicklungsagentur für das östliche Mittelmer[115], finanziert (2018_Kahramanmaraş_FR).

Bilecik macht auf die Notwendigkeit von Zuwanderung aufmerksam, weil die Arbeitslosigkeit in der Stadt niedrig sei und die regionale Industrie Arbeitskräfte brauche (2020–2024_Bilecik_SP).

Çanakkale möchte Orientierungs- und Sprachkurse für Geflüchtete anbieten (2020–2024_Canakkale_SP). Die Waschsalons für Studierende sollen auch den Geflüchteten zur Verfügung stehen (2020_Canakkale_FR). Das Ziel der Arbeit des Gemeinschaftszentrums *Barbaros* ist nach Angaben der Stadt die ‚Verbesserung der Situation von Flüchtlingen, benachteiligen Gruppen und Einheimischen'.[116] Geplant ist der Bau eines weiteren Gemeinschaftszentrums, in dem ‚Workshops, Seminare, Konferenzen sowie ein Sozialkaufhaus für Frauen und Kinder, auch für Flüchtlinge', angeboten werden sollen (2021_Canakkale_PP).

3.1.5.3.14 Gender

Der Topos Gender umfasst in erster Linie Themenfelder, die sich im kommunalen Raum überwiegend mit der prekären Lage von geflüchteten Frauen beschäftigen. Bedingt auch durch die Förderprogrammatik von internationalen Organisationen geraten Frauen und Kinder in den Migrationsdiskurs, der nicht nur von den kommunalen Bedürfnissen, sondern auch vom internationalen Flucht- und Migrationsregime geprägt ist. Gleichzeitig findet in südosttürkischen Städten wie **Diyarbakır** und **Mardin** die Situation von einheimischen Saisonarbeiterinnen ebenfalls Erwähnung.

Ein Grund für die Thematisierung der ‚Frauenfrage' liegt auch in der der Zuständigkeit der Kommunalverwaltung im sozialen Bereich. Neben

115 https://www.dogaka.gov.tr/.

116 „Mültecilerin, dezavantajli gruplarin ve yerel halkin mevcut durumunu gelistirmeye yönelik tasarlanan bir yapidir."

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Karte 26: Topos Gender

Zielgruppen wie Menschen mit Behinderung oder älteren Menschen erhalten alleinstehende Frauen, die von Armut betroffen sind, in Städten wie in **Diyarbakır**, **Van** oder in **Gaziantep** Hilfe. Dann verlagert sich die Diskussion ab 2015 in Richtung Flüchtlingsfrage. Aufnehmende Städte wie **Kilis**, **Bursa**, **Mersin**, **Kahramanmaraş** und **Adana** sind in der Förderung von Maßnahmen für geflüchtete Frauen präsent. Dies hat auch mit den entsprechenden Fördergeldern zu tun und ist ab 2016, nach dem Abkommen der Türkei mit der EU, besonders sichtbar. Der Topos Gender wird insbesondere mit den Begriffen *suriyeli* (Syrer:in) und *mülteci* (Geflüchtete/r) verbunden.

Während im Osten der Türkei Genderfragen in Bezug auf Versorgung und prekäre Arbeits- und Lebensverhältnisse diskutiert werden, dominieren im Westen wie im Istanbuler Stadtteil **Şişli** frauenpolitische Themen und Intersektionalität.

Die Rolle der einheimischen Frau in der Saisonarbeit („mevsimlik göç"), meist in der Landwirtschaft, ist der Stadt **Mardin** offensichtlich ein besonderes Anliegen. Alternative Beschäftigungsmöglichkeiten, um die Frauen aus der Saisonarbeit ‚zu befreien' („kurtarilmasi"), sind in den Berichten und Plänen von 2015 bis 2019 zu finden (2015–2019_Mardin_SP; 2016_Mardin_FR; 2018_Mardin_FR; 2018_Mardin_PP; 2019_Mardin_FR; 2019_Mardin_PP). **Malatya** beklagt ebenfalls die Saisonarbeit, die vornehmlich von Frauen übernommen werde (2020–2024_Malatya_SP).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Der Istanbuler Stadtteil **Şişli** macht sich Sorgen um die Sicherheit im städtischen Raum und thematisiert in seiner strategischen Planung den Bedarf an sozialer Unterstützung für die Geflüchteten (2015–2019_Şişli_SP). Ab 2016 werden Angebote in einem Flüchtlingsberatungszentrum ausgeweitet: 10.000 Syrer:innen, die im Stadtbezirk leben, erhalten hier Gesundheits-, Rechts- und Sozialberatung. Gleichzeitig gibt es kulturelle Aktivitäten zum Weltflüchtlingstag mit einem ‚Frauenflüchtlingschor', dem Empfang von internationalen Delegationen sowie der eigenen Teilnahme an internationalen Konferenzen (2016_Şişli_FR). Einen besonderen Fokus legt die Verwaltung auf die Lage von geflüchteten Frauen und Kindern, ihre Gesundheitsversorgung, Rechtsberatung und Qualifizierung (2017_Şişli_FR; 2018_Sili_FR). Şişli kooperiert mit nationalen und internationalen NGOs wie dem Grünen Halbmond, Frauenrechtsvereinen und Flüchtlingshilfsorganisationen (2018_Şişli_FR; 2019_Şişli_FR). Der Stadtteil verfolgt dabei einen westlich orientierten Ansatz, der insbesondere die Rechte der Frauen und Kinder im Fokus hat. Die Verwaltung bietet mit der Caritasstiftung Gesundheitsvorsorge und Geburtskontrolle bzw. -hilfe an. Frauen werden über ihre Rechte aufgeklärt. Es finden lokale Diskussionsrunden zur Zwangsmigration, den Rechten von Schwulen und Lesben und zur Sexarbeit statt (2017_Şişli_FR; 2018_Şişli_Fr; 2019_Şişli_FR). Die Verwaltung ist als erste türkische Kommune ebenfalls Mitglied im Rainbow Cities Network zur Durchsetzung der Rechte der LGBT-Community, die in den Berichten häufig und ausdrücklich erwähnt wird. Die Kommune bietet zielgruppensensible Gesundheits- und psychosoziale Versorgung (2019_Şişli_FR).

Mersin berücksichtigt 2017 in der Arbeit gezielt geflüchtete Frauen (2017_Mersin_FR). Die Stadt führt mit der IOM ein Frauenprojekt zur Produktion von Trockenobst mittels Sonnenenergie für 100.000 US-Dollar durch. In dieser Einrichtung seien von 25 beschäftigten Frauen 13 Geflüchtete. Darüber hinaus führt die Verwaltung Workshops und Runde Tische zu *uyum* durch. Die ‚Stärkung der Frau, die von Migration negativ betroffen sind', ist ein weiteres erklärtes Ziel der städtischen Bemühungen im Themenfeld Migration (2020_Mersin_FR). Gleichzeitig wird aufgrund des Bevölkerungsanstiegs durch Migration die städtische Infrastruktur ausgebaut (2020_Mersin_PP; 2021_Mersin_PP). **Denizli** ist bei der Beteiligung und Einrichtung eines ehrenamtlichen Beirates aktiv: Der Stadtrat und der Frauenbeirat organisieren mit ASAM, einem Verein für Solidarität mit Asylsuchenden, ein Seminar zur Kindererziehung und gehen mit 500 Frauen ins Kino (2020_Denizli_FR).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Batman im Osten der Türkei legt den Fokus auf ‚Flüchtlingsfrauen, die diskriminierungsfreie und sichere Arbeitsplätze' benötigen. Gleichzeitig sollen ‚Ältere, Menschen mit Behinderung und Flüchtlinge' an den kostenfreien medizinischen Leistungen teilhaben (2020–2024_Batman_SP). **Batman** beklagt die Zunahme von Umweltproblemen, die durch die ‚externe Migration' verursacht werde. Notwendig seien Beschäftigungsfelder, in denen ‚Migrantinnen und Flüchtlingsfrauen sicher und ohne Diskriminierung' arbeiten könnten.[117] Darüber hinaus möchte die Stadt Maßnahmen ergreifen, um die ‚soziokulturellen Anpassungsprobleme' zu reduzieren, die durch Migration und Urbanisierung entstehen würden. Für den Umgang mit ‚außergewöhnlichen Situationen wie Migration und Katastrophen' sollten nach Ansicht der Stadtverwaltung Krisenkoordinationszentren eingerichtet werden (2020–2024_Batman_SP).

Hatay in direkter Nachbarschaft zu Syrien spricht von ‚Vulnerablen' („kırılgan"): Für Menschen mit Behinderung, Migranten und Flüchtlinge, Ältere, benachteiligte Frauen und Kinder müssten spezielle Programme und Projekt ins Leben gerufen werden. Als Beispiele werden finanzielle Unterstützung, Mietkontrollen und die Einrichtung von Frauenhäusern genannt (2020–2024_Hatay_SP).

Der Topos Gender führt zum Topos ‚Flüchtlingskind' (*mülteci çocuk*), der mit der darauffolgenden Perspektive des Topos *uyum* (Integration) eng verknüpft ist.

3.1.5.3.15 ‚Flüchtlingskind'

Der Topos ‚Flüchtlingskind' (*mülteci çocuk*) ist nicht nur in Bezug auf die Rolle der Frau (als Mutter) präsent, sondern auch als eine gesellschaftspolitische Diskussion um eine ‚notwendige Investition in die Zukunft'. So werden die Ausbildung und Förderung des ‚Flüchtlingskindes' als Integrationsmaßnahme mit großer Bedeutung für die Zukunft der türkischen Gesellschaft gesehen. Hier finden in den Kommunen neben Sprach- und Qualifizierungskursen für Kinder und Jugendliche Kultur- und Freizeitprogramme für die geflüchteten Kinder statt. Der Tenor ist fast ausschließlich positiv und wohlwollend bis paternalistisch und deckt sich mit aktuellen Forschungen zum Kindesschutz im Asylbereich in der Türkei (Şahin Mencütek et al. 2021a).

117 „Göçmen ve mülteci kadinlarin ayrimciliga ugramadan güvenceli ve güvenli bir sekilde çalisabilecegi istihdam alanlari yaratma".

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Karte 27: ‚Flüchtlingskind'

Nachdem in den Anfangsjahren des Syrienkrieges Kinder als Bettler auf der Straße gelebt haben, finden in den Folgejahren Bastelwerkstätten und Lesezirkel statt. Ab 2016 beginnen in **Kilis** Sprach- und Korankurse sowie Maßnahmen, um den ‚Lebensstandard der syrischen Gäste zu erhöhen'. Dabei werden syrische Kinder im städtischen Narrativ nicht selten instrumentalisiert: Es wird beispielsweise ein Buch mit dem Titel ‚Ein Brief von syrischen Kindern' erstellt, um es an die ‚politischen Führer der Welt zu verschicken' (2016_Kilis_FR).[118] Die kommunalen Aktivitäten werden in den folgenden Jahren für Frauen und Kinder ausgebaut (2017_Kilis_FR; 2018_Kilis_FR) und münden in regelmäßigen Sprachkursen für syrische Kinder (2020_Kilis_FR).

In **Çanakkale** werden Kinder und Frauen über ihre Rechte in Workshops aufgeklärt (2019_Canakkale_FR). Es finden mit geflüchteten Kindern gemeinsame Fotoausstellungen statt, die vom UNHCR finanziert werden (2019_Sisli_FR). **Giresun** führt gemeinsam mit der Flüchtlingsorganisation MUDEM eine Veranstaltung zum Thema ‚Kindergerechte Kommunen' im Rahmen eines Projekts mit mobiler Beratung durch (2019_Giresun_FR). Die Wirkung der NGOs auf Kommunen wird daran ebenfalls deutlich, da Giresun bis jetzt in den Topoi nicht präsent war.

118 „Dünya Liderlerine Gönderilmek üzere ‚Suriyeli Çocuklardan Mektup Var' kitabi yazildi".

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Nachdem der Stadtteil **Eyyübiye** von Şanlıurfa 2015 noch Mützen für syrische Kinder im Flüchtlingscamp verteilt hat (2015_Eyyubiye_FR), ermöglicht die Verwaltung ein Jahr später 25 syrischen Geflüchteten Computer- und Sprachkurse über ihre Jugendzentren, die vom Danish Refugee Council unterstützt werden (2016_Eyyubiye_FR).

Konya bietet syrischen und nichtsyrischen Kindern sowie Erwachsenen Sprach- und Integrationskurse an, die von der ILO finanziert werden. Daneben listet die Stadt eigene Programme auf, die wegen der Pandemie digital durchgeführt werden (2020_Konya_FR). Die Stadt wolle damit einen Beitrag zur sozialen Integration (*uyum*) leisten.

3.1.5.3.16 Uyum

Der Topos *uyum* findet sich mit der Diskussion um ‚Anpassung an städtisches Leben' durch die Binnenmigrant:innen, aber auch in Bezug auf die Eingliederung der Geflüchteten in die türkische (Stadt-)Gesellschaft.

Karte 28: Topos uyum

So findet sich der Topos vor allem in den Regionen des Südwestens mit hohen Migrationszahlen und im Istanbuler Raum. Mit *uyum* diskutieren die Kommunalverantwortlichen eine Bandbreite von sozialen Maßnahmen, um zum Beispiel den Einstieg in Arbeit zu ermöglichen, an die türkische Kultur (ohne diese genauer zu definieren) heranzuführen oder um Konflikte zu vermeiden. So macht sich **Mersin** im strate-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

gischen Plan zum Ziel: ‚Die Probleme des sozialen Zusammenhalts lösen' (2020–2024_Mersin_SP).[119] Die westlichste Stadt der Türkei, **Edirne**, führt 2014 ein Bildungsprogramm für Jugendliche im Rahmen eines EU-Programms für ‚Roma, Menschen mit Behinderung und Flüchtlinge' durch (2014_Edirne_FR).

Die soziokulturelle Anpassung und die Lösung des Integrationsproblems ist 2020 in vielen Kommunen wie **Konya** oder **Şanlıurfa** ein Thema. Es werden vor allem in Kooperationen mit NGOs Projekte durchgeführt und Workshops angeboten, um, wie in **Gaziantep,** auf die ‚Existenz von hunderttausenden Syrern' hinzuweisen.

Gleichzeitig wird der Begriff *uyum* positiv diskutiert. Insbesondere in den jüngeren Dokumenten taucht der Begriff in Zusammenhang mit inklusiven Maßnahmen wie Sprachkursen, Wegweisern, Qualifizierungsmaßnahmen und kulturellen Begegnungsformaten mit der einheimischen Bevölkerung auf.

Während **Kayseri** im strategischen Plan 2016–2020 noch über die ‚Bekämpfung' („mücadele") der bettelnden Syrer spricht, berichtet die Stadt bereits im Tätigkeitsbericht 2016 davon, Türkischkurse für 330 syrische Geflüchtete anzubieten (2018 sind es schon 600). Ab 2017 integriert **Kayseri** Newcomer aktiv: Die Verwaltung erstellt eine quantitative Studie zur Integration syrischer Einwanderer und führt Interviews mit zivilen und politischen Akteuren durch (2017_Kayseri_FR). Die Hilfe findet zwar mit lokalen NGOs, aber weiterhin ohne ausländische Hilfe statt. Die Türkischkurse werden ebenfalls afghanischen Menschen angeboten. Die Stadt verzeichnet sogar einen Rückgang der Hilfsbedürftigen durch die Maßnahmen, da die ‚syrischen Gäste sich an das soziale Leben angepasst und eine Erwerbstätigkeit aufgenommen hätten', sodass die Hilfe für Familien in Not eingestellt werden würde (2018_Kayseri_FR).[120] Die zentralanatolische Stadt gibt ein Integrationsbuch („uyum kitabı") für syrische Personen heraus, um ihnen die Stadt zu zeigen und ihre Integration zu stärken. Gleichzeitig möchte die Stadt die Qualität der Aufenthaltsorte in den Vierteln steigern, die viele Migrant:innen aufgenommen haben.

119 „Sosyal Uyum Sorunlarini Çözmek".

120 „2011 yilindan bu yana Suriye' de yasanan savas nedeniyle ilimize yapilan göçlerde meydana gelen azalma ve toplum hayatina adapte olarak çalisma hayatina atilan Suriyeli misafirlerin sayilarinda yasanan artis ve ihtiyaç sahibi vasiflarini kaybetmeleri üzerinde ihtiyaç sahibi vasfini kaybeden ailelere yapilan sürekli yardimlarin durdurulmasi nedeniyle beklenen hedef gerçeklesmemistir."

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Ebenso will die Verwaltung der steigenden Arbeitslosigkeit durch Qualifizierungsmaßnahmen begegnen (2017_Kayseri_FR; 2017_Kayseri_PP).

Insgesamt ist 2017 für **Kayseri** ein Wendepunkt feststellbar. Innerhalb der Verwaltung finden Veränderungsprozesse statt: Deutlich wird das an der Zahl der Workshops und Fortbildungen zu Migration. Auch die Notwendigkeit, kommunale Dienstleistungen ohne Unterbrechung weiterzuführen, wird von der Verwaltung in der mittelanatolischen Stadt formuliert. Für syrische und afghanische Menschen werden türkische Sprachkurse angeboten. Die kommunalen Dienstleistungen für arme Familien sowie Kohle, Ofen und andere Heizmittel werden auch an Geflüchtete ausgegeben. Flüchtlingsfamilien wird 2018 kostenfrei Brot und dauerhaft die städtische Sozialkarte zur Verfügung gestellt (2018_Kayseri_FR). **Kayseri** stellt grundsätzlich in Frage, ob eine ‚gemeinsame Religion allein für Zusammenhalt ausreicht'. Vielmehr sollten Ansätze gefunden werden, die das Zusammenleben von ‚zwei verschiedenen Gesellschaften' ermöglichen. Das Erlernen der türkischen Sprache und das Verhindern von ‚Ghettoisierung' seien die wichtigsten Punkte für die Verwaltung bei der Behandlung von Migrationsfragen (2020–2024_Kayseri_SP):

> *„Um soziale Konflikte zu vermeiden, sollte die für die soziale Anpassung notwendige Sprachbildung gefördert sowie Ghettoisierung, die bei externer Migration auftreten kann, verhindert werden. Die im religiösen Bereich erfahrene Einheit schafft keine Einheit im kulturellen Bereich. Aus diesem Grund sollten Praktiken einbezogen werden, bei denen zwei verschiedene Gesellschaften in Harmonie leben können.*"[121]

Somit stellt sich die konservative, traditionell regierungstreue Stadt **Kayseri** zum ersten Mal gegen das *ensar*-Narrativ der AKP-Regierung.

Bei einer Bürgerbefragung in **Istanbul** wird der Wunsch geäußert, dass ‚Flüchtlinge außerhalb von Istanbul angesiedelt werden sollten' (2020–2024_IST_SP).[122] Die Verwaltung weitet die Zusammenarbeit mit NGOs auf sozialpolitische Themen der Fluchtmigration aus. Es sollten mehr *uyum*-Projekte entwickelt werden. Statt befristeter Hilfen favorisiert die Stadt dauerhafte Lösungen, die auch eine Rückkehrförderung von armen

121 „Toplumsal çatismanin önüne geçilmesi için toplumsal adaptasyon için gerekli olan dil egitimi, yani sira dis göçlerle olusacak gettolasma olarak tabir edilen unsurlarin olusmasi engellenmelidir. Dinsel alanda yasanan birliktelik Kültürel alanda birliktelik saglamamaktadir. Bu nedenle iki farkli toplumun uyum içinde yasayabilecekleri uygulamalara yer verilmeli".

122 „Mülteciler Için Istanbul Disi Yerlesim Politikalari Gelistirilmeli".

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Geflüchteten in die Kommunen, wo sie registriert sind, implizieren. Von den 26 Istanbuler Fachbeiräten behandelt einer Flüchtlings- bzw. Migrationsfragen (2020_IST_FR). Nach eigenem Bekunden leistet die Metropolverwaltung Pionierarbeit bei der Gestaltung nationaler Flüchtlingspolitiken.[123] Neben der Einrichtung eines Migrationszentrums werden gemeinsam mit Universitäten Befragungen und Studien zu migrationsrelevanten Themen in der Stadt durchgeführt (2020_IST_PP).

Adana diskutiert 2020 zusammen mit dem Hohen Flüchtlingskommissar des UNHCR das ‚Konzept des sozialen Zusammenhalts' mit den *muhtar*, den Gemeindevorstehenden der nachgeordneten Gemeinden. Danach wurden nach Angaben der Verwaltung 38 *muhtar* in einem Online-Seminar geschult. Gleichzeitig nahmen 100 Geflüchtete am digitalen Sprachunterricht für Türkisch und Englisch teil, der von der GIZ mit 51.000 EUR gefördert wurde (2020_Adana_FR; 2021_Adana_PP).

Izmir als die drittgrößte Stadt des Landes beteiligt sich lediglich an ‚Aktivitäten zur sozialen Eingliederung von Flüchtlingen', die die Verwaltung unter dem Leistungskennziel ‚Durchführung von Aktivitäten für die Rechte und Bedürfnisse benachteiligter Gruppen' subsumiert.[124]

Die mittelanatolische Metropolverwaltung **Konya** bietet Beratung und Begleitung für bedürftige *mülteci* (Geflüchtete) an. Der konkrete Bedarf wird im Vorfeld durch Hausbesuche von Mitarbeitenden der Sozialverwaltung ermittelt. Die Hilfe, die nach Angaben der Verwaltung aus dem allgemeinen Kommunalbudget bestritten wird, umfasst auch die medizinische Versorgung der bedürftigen Menschen. In Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen initiiert die Verwaltung *uyum*-Workshops, die von Fachkräften der örtlichen Universität durchgeführt werden. Ein weiteres Projekt wurde mit EU-Fördermitteln für Lehrkräfte, die mit geflüchteten Kindern arbeiten, angeboten, ebenso in Kooperation mit der ILO ein Berufsbildungsprogramm für nichtsyrische Geflüchtete mit einem Sprachkurs. Die Verwaltung, die zuvor nur wenige Projektaktivitäten durchgeführt hat, hinterlegt diese nun ausführlich mit Teilnehmerzahlen (2020_Konya_FR).

In **Şanlıurfa** stand in den Jahren 2015 und 2016 die Erstversorgung der Geflüchteten mit Decken im Vordergrund. 2017 beginnt die Stadt mit der Planung von Projekten (2015_Şanlıurfa_FR, 2016–2020_Şanlıurfa_SP,

123 „Mülteci konusunda ulusal politikalar olusturulmasi için öncülük yapilacaktir".
124 „Dezavantajli gruplarin hak ve ihtiyaçlarina yönelik faaliyetleri yürütmek".

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2017_Şanlıurfa_FR). So werden zum Beispiel in einem Zentrum Beratungsangebote für 55.000 Menschen geplant (2019_Şanlıurfa_FR; 2019_Şanlıurfa_PP).

Die Rolle der NGOs bei der Einführung von sozialen Maßnahmen und Berücksichtigung von vulnerablen Gruppen wie Frauen und Kinder wird bereits an diesen Topoi deutlich.

3.1.5.3.17 NGO

Der Topos NGO kennzeichnet einerseits die Kooperationsbereitschaft und Projektentwicklung der Städte und andererseits den Aufbau von Strukturen im Migrationsmanagement. Die Rolle der internationalen Organisationen erscheint im Korpus in den verschiedenen Entwicklungsstadien des türkischen Migrationsregimes als ein eigenständiger Topos. Durch Diffusionsprozesse sind Genderthemen und Ansätze der Förderung der Agency von Geflüchteten deutlich erkennbar. Vor allem die Städte des Südens mit hohem Migrantenanteil sind auf Projektgelder angewiesen, wenn sie die Integration in ihren Städten gestalten wollen, da sie keine zusätzlichen Gelder für die Geflüchteten von der nationalen Regierung erhalten.

Karte 29: Topos NGO

In direkter Nachbarschaft zu Syrien wird in **Kilis** die Bedeutung des Topos besonders sichtbar. Neben klassischen Aufgaben der kommunalen

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Daseinsfürsorge werden Programme zur Inklusion der Geflüchteten in die Stadtgesellschaft mit Mitteln von NGOs finanziert. Mithilfe internationale Programme wie des europäischen Programms zur Unterstützung der syrischen Geflüchteten Qudra, das als Resilienz-Programm mit einem Umfang von 1.860.000 TL (damaliger Kurs 310.000 EUR, 1:6) für 2018 angesetzt ist, werden Wohnungen restauriert, Behindertentoiletten errichtet und Bildungsmaterialien finanziert (2018_Kilis_FR).

Ein Jahr später, 2019, werden in **Kilis** Projekte für syrische und türkische Kinder zur psychosozialen Versorgung mit UNICEF begonnen. Das UNDP unterstützt den Bau der städtischen Müllverbrennungsanlage und Kuwait Fonds finanziert Infrastrukturarbeiten wie den Straßenausbau und den Bau eines Gemeinschaftszentrums. Der Danish Refugee Council (DRC) fördert die Beschäftigungsprogramme und die deutsche Entwicklungsorganisation RET führt ein frauenspezifisches Projekt durch. IBC (International Blue Crescent Relief and Development) führt ein Integrationsprojekt für Kinder durch und die Stadt Mannheim eröffnet in Kilis ein Bildungszentrum. Die deutsche Organisation GIZ führt ebenfalls ein Projekt durch und die IOM finanziert neben einem Cash for Work Programm für 40 syrische und 44 türkische Jugendliche 320 Sitzbänke und 600 Müllcontainer für die Stadt (2019_Kilis_FR).

Adana plant, 2020 bis 2024 die Lebensumstände der in der Stadtregion lebenden Migrant:innen durch zehn neue Projekte zu verbessern. Die Stadt beziffert in ihrem Tätigkeitsbericht die Zahl der Teilnehmenden an den Angeboten der Bildungsberatung, die sie in Zusammenarbeit mit der IOM durchführt, auf 5.373 Personen. Themen seien Gesundheit, Aktivitäten wie Qualifizierungsmaßnahmen und Übersetzungen. Die Maßnahmen finden wegen der Covid-19-Pandemie 2020 online und in Zusammenarbeit mit IOM und SGDD-ASAM für 9.135 Personen statt (2020–2024_Adana_SP).

Gazianteps Oberbürgermeisterin Fatma Şahin (AKP), ehemalige Familienministerin der AKP-Regierung wird 2016 von Eric Adams (damaliger Bürgermeister von Brooklyn, USA, heute Oberbürgermeister von New York) besucht, der sich über die Arbeit für die syrischen Menschen informieren möchte. SYNERGOS, eine Entwicklungsorganisation mit Sitz in New York, begleitet ihn (2016_Gaziantep_FR).

Internationale Kooperationen und Projekte sind auch in anderen Städten in der Grenzregion an der Tagesordnung, häufig begleitet von verwaltungsinternen Prozessen: So nimmt **Gaziantep** an internationalen Kongressen in Kooperation mit dem UCLG in Istanbul teil und richtet interne

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Projektgruppen zum Thema Migration ein (2019_Gaziantep_FR). Der Stadtteil von Şanlıurfa **Eyübbiye** ist 2018 ebenfalls involviert und nimmt gemeinsam mit dem Istanbuler Stadtteil **Şişli** an einer internationalen Konferenz zum Thema Migration teil.

Eyyübiye ist mit der Erkenntnis, dass ‚die Syrer bleiben werden', früh in den Tätigkeitsberichten der Jahre 2018 und 2019 präsent (2018_Eyyubiye_FR, 2019_Eyyubiye_FR). Gleichzeitig ist der Stadtteil mit der Bereitstellung der städtischen Infrastruktur („alt yapı") beschäftigt. Die Stadtverwaltung beteiligt sich an der Restaurierung einer syrisch-aramäischen Kirche der Assyrer, die nach dem Ersten Weltkrieg nach Aleppo vertrieben wurden (2017_Eyyubiye_FR).

2019 führt **Adıyaman** mit dem UNHCR Workshops („Muhtarlar Calistayi") in den Quartieren durch (2019_Adiyamn_FR). **Şanlıurfa** wird ebenfalls auf der internationalen Bühne aktiv und veranstaltet 2016 mit MEWA-WALD internationale Workshops durch (2016_Şanlıurfa_FR). Ab 2017 wird in der Stadt **Şanlıurfa** ein umfangreiches Projektmanagement mit Mitteln von UN, UNHCR, UNDP, UNICEF, IOM und Japan Fonds umgesetzt (2017_Şanlıurfa_FR).[125] Zum Beispiel wird ein Gemeindezentrum für Geflüchtete mit finanziellen Mitteln Japans durch die IOM eingerichtet. Im gleichen Jahr wird per Ratsbeschluss in der Metropolverwaltung von Şanlıurfa im Fachbereich für Sozial- und Gesundheitsdienste eine Abteilung Migration eingerichtet. 2017 finanziert JICA (Japan International Cooperation Agency) die Wasseraufbereitungsanlage der Stadt Şanlıurfa, die durch die ‚Belastung durch die syrischen Gäste' nicht mehr ausreicht (2017_Sanliurfa_FR). Im Stadtteil Eyyübiye finden Infoveranstaltungen des Danish Refugee Council (DRC) für geflüchtete Frauen statt, der ebenfalls Berufsbildungskurse und Begegnungsfeste mit der einheimischen Bevölkerung organisiert. Die Verwaltung bereitet einen EU-Projektantrag (60.000 EUR) zur Weiterbildung von erwach-

125 „Isviçre Büyükelçiligi Heyeti, Ingiltere Büyükelçiligi Heyeti, Isveç Kalkinma Ajansi, GIZ- Alman Uluslar arasi Isbirligi Kurumu, IOM (Uluslar arasi Göç Örgütü), UNHCR, UNDP, UNICEF, BM Mukim Koordinatörü Cihan SULTANOGLU, BM Kalkinma Programi Türkiye Temsilcisi Irena Sollorano, UNHCR Statü Belirleme Müdürü, Kore Büyükelçisi ziyareti, Bosna Hersek Cumhurbaskani Bakir IZETBEGOVIÇ, Avustralya Büyükelçisi Marc Innes BROWN, AB Delegasyon Baskani Christian BERGER, AB Delegasyon Üyesi 21 Büyükelçi ziyareti (Ingiltere, Çek Cumhuriyeti, Irlanda, Italya, Almanya, Hollanda, Bulgaristan, Fransa, Slovenya, Slovakya, Estonya, Lüksemburg, Letonya, Finlandiya, Romanya, Portekiz, Polonya, Avusturya, Belçika, Malta, Hirvatistan), UETD Belçika Kadin Kollari."

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

senen Syrer:innen vor. Weiterhin werden jeden Monat den übergeordneten Verwaltungseinheiten und dem Katastrophenamt die kommunalen Ausgaben für die syrischen Menschen gemeldet (2017_Eyyubiye_FR; 2018_Eyyubiye_FR). 2019 besucht eine Delegation der Stadt Darmstadt die Region, um Unterstützungsmöglichkeiten zu eruieren (2019_Eyyubiye_FR).

Şişli in Istanbul hat außergewöhnlich viele Kooperationen im internationalen Bereich, zum Beispiel mit einer französischen Entwicklungsagentur für die Einrichtung eines Beratungszentrums für Geflüchtete oder mit England zur Entwicklung eines Projektes für benachteiligte Gruppen. Die Verwaltung beteiligt sich zudem an Bündnissen auf europäischer und internationaler Ebene zur Bekämpfung von Rassismus und Sexismus (2019_Şişli_FR). Im Istanbuler Stadtteil Sultanbeyli gibt es ebenfalls eine lange Liste von Projekten mit Universitäten, Vereinen und Organisationen (2019_Sultanbeyli_FR).

Die Zusammenarbeit mit den NGOs bringt nicht nur finanzielle Ressourcen für die Verwaltung zur Entwicklung von inklusiven Maßnahmen, sondern die Kommunen beginnen im Rahmen eines Migrationsmanagements auch Zuwanderung zu gestalten. Es ist zu beobachten, dass internationale Projektarbeit langsam zu strukturellen Veränderungen der Verwaltungen führt.

3.1.5.3.18 Migrationsmanagement

Nach Jahren des Krisenmanagements bauen die Kommunen in jüngerer Zeit Strukturen auf, die im Topos Migrationsmanagement (*Göç Yönetimi*) zusammengefasst werden. Der Begriff Migrationsmanagement entsteht im direkten Zusammenhang mit internationalen Organisationen und dem Versuch, Migrationsbewegungen aufzufangen und zu kontrollieren. Daher kann der Topos Migrationsmanagement auch kritisch gelesen werden. In der Literatur wird der Ansatz des Migrationsmanagements ebenfalls für Methoden, Praktiken und Diskurse der Migrationskontrolle von internationalen Organisationen wie der IOM (International Organization for Migration), des ICMPD (International Centre for Migration Policy Development) oder der OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) bzw. der europäischen Grenzagentur Frontex genutzt (Geiger/Pécoud 2010: 2).

Auffällig schält sich dieser Themenkomplex aus dem Korpus im Zusammenhang mit den NGOs heraus. Dies kann als ein Indiz für die Wir-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Karte 30: Topos Migrationsmanagement

kung der internationalen Organisationen auf das Migrationsregime der Türkei gelesen werden.

Der Topos umfasst auch organisatorische Veränderungen innerhalb der Verwaltung, wie 2019 etwa die Einrichtung einer eigenen Behörde wie in **Adana** oder die Entwicklung von kommunalen Versuchen die Menschen zu registrieren. Gleichzeitig bezieht sich der Topos auf die strategische Aufstellung der Verwaltung in Migrationsfragen, die oft verbunden wird mit einer deutlichen Kritik an den übergeordneten politischen Ebenen, denen eine mangelnde nationale Migrationspolitik vorgeworfen wird. Sichtbar werden diese Themen erneut in der südosttürkischen Grenzregion und in der Marmararegion.

Istanbul verfolgt als Metropolverwaltung 2019 die Politik der Remigration (*tersine göç*) und den Aufbau einer verwaltungsinternen Migrationsabteilung in der Sozialverwaltung. Dies wird mit dem Ziel verbunden, ‚kommunale Leistungen Zugewanderten zukommen zu lassen und das Zusammenleben in der Stadt zu stärken'.[126] Dabei bezieht sich die Stadt auf das kommunale Gesetz 5393, das in Artikel 13 mit dem Grundsatz *hemşehri* (Mitbürger:in) die Kommunen legitimiert, Leistungen für Geflüchtete anzubieten.

126 „Bu hizmetlere ek olarak Sosyal Hizmetler Müdürlügü bünyesinde yer alan Göç Birimi ile kentsel hizmetlerin göçmenleri de kapsayacak sekilde güçlendirilmesine ve kentte birlikte yasam ve uyumun saglanmasina yönelik çalismalar yürütülmektedir".

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

In diesem Zusammenhang hat die Großstadtverwaltung in einem Beteiligungsverfahren den ersten Migrations- und Integrationsplan (*Göç ve Uyum Eylem Planı*) entwickelt. Dieser Aktionsplan soll für die Jahre 2020 bis 2024 die Themen der Steuerung und Koordinierung, eine georeferenzierte Datenerhebung sowie das Zusammenleben umrahmen. Der in sechs Sprachen vorhandene Plan (Türkisch, Englisch, Arabisch, Französisch, Persisch und Kurdisch) wird in Zusammenarbeit mit den Migrationsberatungsstellen der Stadt umgesetzt. Parallel wird eine Bedarfsanalyse für den Großraum **Istanbul** durchgeführt, die zwar hauptsächlich syrische Menschen im Blick hat, aber auch andere Flüchtlingsgruppen aus dem afrikanischen Raum, Afghanistan und Usbekistan berücksichtigt.[127] In der Studie wird neben dem Bedarf der Gemeinden in Istanbul an mehrsprachigen Angeboten für die Zugewanderten eine nachhaltige Förderpolitik statt projektbezogener Unterstützung gefordert. Es wird ein Migrations- und Integrationszentrum eingerichtet, das wiederum vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen unterstützt wird und für im Migrationsbereich tätige Vereine und Selbstorganisationen Begegnungs-, Arbeits- und Aktionsräume schafft. Um die Arbeitsbedingungen der Migrant:innen zu verbessern, wird gemeinsam mit der ILO ein Projekt zur ‚Unterstützung menschenwürdiger Arbeit in Istanbul' durchgeführt, das auch Einheimischen offenstehen soll. Im Rahmen dessen werden Qualifizierungen für Geflüchtete im Niedriglohnsektor (bspw. Kurierdienste und Callcenter) angeboten, die mit Beratung zur Erlangung einer Arbeitserlaubnis sowie Teilnahme an Türkischkursen auf dem A1/A2-Niveau stattfinden werden(2020_IST_FR).

Dies ist ein signifikanter Wandel in der Arbeit der Metropolenverwaltung der größten Stadt der Türkei. In den vorherigen Dokumenten war **Istanbul** stets zurückhaltend bis wenig präsent. Neben dem offiziellen und politischen Narrativ der Rückmigration beginnt die Verwaltung eine gesetzliche Basis für ihre veränderte Migrationsarbeit zu suchen: *hemşehri* (Mitbürger:in), die ebenfalls von anderen Kommunen zunehmend adaptiert wird.

Adana geht in seiner Planung intensiv auf die Migrationsentwicklungen auf nationaler Ebene und lokaler Ebene ein und entwickelt gemeinsam mit der schwedischen internationalen Entwicklungsagentur SIDA ebenfalls einen Masterplan Migration im Rahmen von RESLOG. Der Be-

127 https://www.ibb.istanbul/Uploads/2021/3/goc-arastirmalari-24.03.2021.pdf.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

griff Resilienz als Neologismus bzw. als türkischer Begriff *resilyans* taucht hier prominent auf:

> *„Um die **Resilienz** der Institution zu verbessern und die Auswirkungen von Zuwanderern auf insgesamt 39 Themenbereiche (Haushalt und Ausgaben, Umweltsauberkeit und Gesundheit, Polizei, Trinkwasserversorgung, Abfallwirtschaft, Parks und Grünanlagen etc.) werden fünf Fokusbereiche bestimmt.“*[128]

Adana ist mit Projekten konkret befasst, die mit internationalen Organisationen durchgeführt werden, und liefert gleichzeitig konzeptionelle Ideen und differenzierte Daten zum Migrationsmanagement (2020_Adana_FR). Neben der Einrichtung einer ‚Abteilung für Migration und Migrantenangelegenheiten' (*Göç ve Göçmen İşleri Şube Müdürlüğü*) definiert die Verwaltung das Ziel: ‚Die Angebote für Zugewanderte in unserer Stadt aktivieren und ausbauen'.[129] Verbunden wird dieses Ziel mit der Maßnahme, ihnen ‚materielle und moralische Unterstützung zu geben, um einen Beitrag zu ihrem gesellschaftlichen Leben zu leisten'.[130]

Das Migrationsmanagement ist gleichzeitig verknüpft mit Projektmanagement.[131] Ziele und Maßnahmen sind mit konkretem Budget und einer Anzahl von Begünstigten hinterlegt. Die Verwaltung räumt dem eigenen Entwicklungsprozess weiten Raum ein. Dabei ist ein Satz für den Verwaltungswandel auf lokaler Ebene bezeichnend:

> *„Die Zuständigkeit der 2013 eingerichteten nationalen Behörde für Migration ist auf zentrale Verwaltung der Migrationsfragen ausgerichtet. Es wurde jedoch mittlerweile deutlich, dass sich Lokalverwaltungen auf die Praktiken des Alltagslebens der Zugewanderten einstellen und sich weiterentwickeln müssen.“*[132]

---

128 „Göçmenlerin, belediye hizmetlerini olusturan toplam 39 tematik alana (Bütçe ve Harcamalar, Çevre Temizligi ve Sagligi, Zabita, Içme Suyu Temini, Kati Atik Yönetimi, Park ve Yesil Alanlar, vb) yönelik etkilerini olumlu yöne çevirmek ve kurumun direncini (rezilyansini) gelistirmek amaciyla 5 odak alan tespit edilmiştir."

129 „Kentimizdeki göçmenlere yönelik hizmetleri etkinlestirmek ve yayginlastirmak."

130 „Kentimizde yasayan göçmenlere ihtiyaç duyduklari konularda maddi manevi destek vermek, sosyal yasam içerisinde var olmalarina katki saglamak."

131 „Il sinirlarimiz içerisinde yasayan göçmen nüfusun ihtiyaçlarinin karsilanmasina ve sosyal yasama uyumuna yönelik proje üretmek ve uygulamak."

132 „Türkiye'de göçe iliskin yönetim yapilanmasi 2013 yili itibariyle kurulmus ve bu yapilanmada yalnizca ilgili merkezi yönetim yetkili kilinmis, ancak giderek Türkiye'de göç yönetimi konusunun, özellikle göçmenlerin gündelik yasam pratiklerinin birimi olan yerel yönetimler de göz önünde bulundurularak gelistirilmesi gerektigi görülmüştür".

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Eine Plattform der Oberbürgermeister:innen zum Themenfeld Migration soll einen nationalen Austausch über die ‚Probleme und Bedürfnisse' der Kommunalverwaltungen ermöglichen. Online-Konferenzen zu ‚finanziellen, soziokulturellen und rechtlichen Problemen' der Migration aus Syrien werden mit Verantwortlichen der Verwaltungen durchgeführt (2020_Adana_FR).

Während 2016 die Stadt **Adana** noch die ‚bettelnden syrischen Staatsangehörigen' („suriye uyruklu dilenciler") an die zentrale Migrationsabteilung übergeben hatte (2016_Adana_FR), erlebt die Verwaltung ab 2019 somit einen deutlichen Wandel. Es wird eine eigene Migrationsabteilung eingerichtet, die sich um die Versorgung und strategische Entwicklung von zielgruppenspezifischen Angeboten kümmert, wie die psychosoziale Unterstützung und Sportangebote für Geflüchtete. Die Koordinationen mit der IOM und die Zusammenarbeit mit lokalen NGOs wie SGDD-ASAM und einem Beratungszentrum sind ebenfalls Aufgaben (2019_Adana_FR).

Hatay plant auch eine Abteilung für Migration, die gemeinsam mit SALAR Schweden SID und RESLOG im Rahmen einer Projektpartnerschaft aufgebaut wird. Dafür sei im Vorfeld ein Migrationsplan notwendig, der noch nicht so weit entwickelt sei wie bei der Stadt Adana (2020–2024_Hatay_SP). Im Performanzprogramm konkretisiert Hatay die Pläne für eine Migrationsabteilung und legt einen Fokus auf Umweltbildung bei Geflüchteten (2020_Hatay_PP).

Bursa erwartet in der strategischen Planung durch die andauernde Migration und steigende Arbeitslosigkeit einen höheren Bedarf an sozialen Hilfsleistungen (2020–2024_Bursa_SP). Gleichzeitig plant die Verwaltung die Erstellung eines Masterplans Migration (*Göç Ana Planı*) und dessen Umsetzung (2020_Bursa_PP).

Mardin problematisiert die politischen Rahmenbedingungen im Süden des Landes, da ‚die unregistrierten Zugewanderten in den letzten Jahren zum dringenden Problem geworden seien'.[133] Es sei notwendig, auf nationaler Ebene eine Einwanderungspolitik zu entwickeln und die Identität der Ankommenden festzustellen. Die Wohnungsprobleme sollten ebenfalls gelöst werden. Zudem hätten Eingewanderte ernsthafte gesundheitliche Probleme. Die Fortsetzung des Beitrittsverfahrens bei der

133 „Ülkemizin güneyinde var olan politik konjonktürden dolayi son yillarda dalgali halde gelen göç neticesinde kaçak yapilasma giderek sorun haline gelmektedir".

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Europäischen Union ermögliche es, von den Fördermöglichkeiten zu profitieren. Darüber hinaus sollten die Vor- und Nachteile von Migration erforscht werden. Für einen ‚partizipativen, transparenten und verantwortungsbewussten Managementansatz sei Projektpersonal notwendig' (2020–2024_Mardin_SP).[134]

Es wird somit mit Unterstützung des schwedischen Städtebundes nicht nur mit einzelnen Kommunen zusammengearbeitet, sondern es findet durch den Zusammenschluss der Kommunen unter Anwesenheit der Verwaltungsspitze ein Forum mit den Oberbürgermeister:innen statt, das sich mit Migrationsfragen beschäftigt und die daraus abgeleiteten Herausforderungen an die Zentralregierung adressiert.

Mit diesem Topos endet die Liste der Topoi, die im Korpus der städtischen Dokumente türkischer Kommunen anhand eines Textmining mit einer KWIC-Analyse erstellt wurden. Die Auswertung hat ähnliche Aussagen der Städte zu Themenfeldern zusammengefasst, um unter einem Schlagwort die inhaltlich wesentlichen Merkmale der Diskussion und Argumentationsmuster wiederzugeben. Neben der thematischen Auseinandersetzung mit dem lokalen Migrationsregime zeichnen sich in den Topoi durch den Rückblick auf die letzten 15 Jahre und den Ausblick auf die kommenden vier Jahre der strategischen Planung Zeitverläufe ab.

Die chronologische Analyse im Textmining offenbart, dass sich der Wandel des türkischen Migrationsregimes in drei Phasen unterteilen lässt, die im Folgenden vorgestellt werden.

3.1.6 Entwicklung des türkischen Migrationsregimes

Auf der Basis der Analyse der Keywords als auch der Topoi lassen sich drei Phasen identifizieren: In der ersten Phase der strategischen Planung 2006 bis 2014 dominiert das Thema Binnenwanderung, die einhergeht mit Braindrain in die Metropolen und Verstädterung. Bis zum Ausbruch des Krieges in Syrien 2011 verweisen zunächst einzelne Befunde auf Fluchtbewegungen aus Afghanistan, dem Irak, Iran sowie Somalia und dem Sudan im Nordosten der Türkei auf eine nachrangige Rolle des Themas Migration im kommunalen Berichts- und Planungswesen.

Auffällig ist die Thematisierung der Vertreibung der kurdischen Bevölkerung im Zuge der militärischen Auseinandersetzungen mit der PKK,

134 „Katilimci, seffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayisinin olmasi".

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die insbesondere in Diyarbakır und Hakkâri als Zwangsmigration in den Dokumenten der Jahre 2006 bis 2012 thematisiert wird. Nach Beginn des Krieges in Syrien werden ab 2014 in einer zweiten Phase die ersten Anzeichen einer Überforderung der Kommunen durch die Zuwanderung von Geflüchteten sichtbar. Nachdem die ‚syrischen Gäste' zunächst noch freundlich euphemistisch, ganz wie im Regierungsnarrativ vorgegeben, empfangen worden sind, verschärft sich die Lage zusehends. Die Zusammenballung sozioökonomischer Probleme führt nach der sogenannten europäischen Flüchtlingskrise des Jahres 2015 und dem Abkommen mit der EU nach 2016 zu einem deutlichen Wandel: Nun beginnen in vielen Städten Projekte und Programme, um die verheerende Situation der Geflüchteten zu verbessern und gleichzeitig die Infrastruktur für die Gesamtbevölkerung aufrechtzuerhalten.

Nachdem die geflüchteten Familien mit Lebensmitteln und Kleidung versorgt worden sind, beginnen in dieser zweiten Phase Sprach- und Qualifizierungskurse. Unterdessen werden die kommunalen Infrastrukturen häufig über internationale Programme wie Wasserversorgung, Krankentransport oder Müllabfuhr ausgebaut. Ab 2019 ist in der dritten Phase ein institutioneller Wandel von Verwaltungsstrukturen erkennbar, indem eigene Fachabteilungen gegründet und Migrationspläne aufgestellt werden. Inklusive Maßnahmen wie Partizipationsprojekte, Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Frauen sowie Begegnungsformate mit der lokalen Stadtbevölkerung werden von den Kommunen langsam adaptiert.

Diese drei Phasen des türkischen Migrationsregime werden im Folgenden einzeln diskutiert.

3.1.6.1 Phase 2006 bis 2014: Binnenmigration und Krisenbeginn

Insgesamt ist festzustellen, dass die Jahre von 2006 bis 2014 von der Binnenwanderung aus dem Osten in den Westen geprägt sind. Gleichzeitig beklagen die von der Abwanderung in die wohlhabenden Städte betroffenen Regionen des Ostens und der Schwarzmeerregion die Zuwanderung aus den Dörfern. Bemängelt wird eine ‚fehlgeleitete Urbanisierung' („carpık kentleşme"), rasantes Bevölkerungswachstum, unzureichende Adaptionsprozesse ehemaliger Dorfbewohnender an das städtische Leben und damit einhergehend soziale Probleme vieler Familien. Wirtschaftlich starke Städte wie Istanbul, Ankara, Izmir, Antalya und Gaziantep thematisieren in ihren strategischen Plänen ausführlich die Folgen dieser Landflucht. Viele Kommunen sind in diesem Kontext bereits mit migrations-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

bedingten Armutsphänomenen konfrontiert, die vor allem auf das geringe formale Bildungsniveau vieler Neuzugewanderten zurückgeführt werden. Auf der anderen Seite beklagen Schwarzmeer- und Ostkommunen die Abwanderung von jungen und qualifizierten Menschen auf der Suche nach besseren Lebensbedingungen im Westen. Die Pläne der Ostkommunen sind zu Beginn der Betrachtung nach der Einführung der strategischen Planung noch nicht so ausgereift wie die der westlichen Kommunen, die offensichtlich über mehr finanzielle und personelle Ressourcen verfügen.

Früh sticht das Auftauchen der Flüchtlingsfrage in den Berichten der Stadt Kilis an der syrischen Grenze hervor: Den Bedarf der syrischen Menschen kann die zuvor beschauliche Stadt nicht mit eigenen Mitteln decken. Kilis ist ein Barometer für die sich anbahnenden Probleme in anderen Städten des Landes, die ab 2015 in den Berichten thematisiert werden.

3.1.6.2 Phase 2015 bis 2018: Zwischen ‚Brot' und Governance

In der zweiten Phase, in den Jahren 2015 bis 2018, findet ein entscheidender Wandel in den Verwaltungen statt. Nach der Erstaufnahme und der Versorgung der Geflüchteten mit dem Notwendigsten – in diesem Kontext fällt oft das Wort Brot (*ekmek*) – sind im kommunalen Management ab 2015 latente Überforderungen spürbar. Armut und Not der Geflüchteten werden in aller Deutlichkeit beschrieben, ebenso mangelnde Handlungsfähigkeit der Verwaltungen durch fehlende Ressourcen im eigenen Budget bedingt.

Die Selbstwirksamkeit der syrischen Asylsuchenden wird im Berichtswesen ebenfalls deutlich. Durch Straßenverkauf und Geschäftsöffnungen versuchen sie offensichtlich, sich selbst zu helfen. Die Kommunen versuchen immer wieder die alte Ordnung herzustellen, Geschäfte zu schließen und Straßenhändler zu bestrafen. Erkennbar stellen die syrischen Selbstständigen eine Konkurrenz zu einheimischen Geschäftsleuten dar. Die Aufzählung der Ordnungswidrigkeiten dient auch dem Zweck der politischen Kommunikation mit der Regierung in Ankara. Viele Kommunen befinden sich in einer Suchbewegung, um einerseits der grassierenden Armut unter den Geflüchteten zu begegnen und andererseits Wege zu suchen, um sich auf die sich stark diversifizierende Stadtgesellschaft einzustellen. Verwaltungen in den unterschiedlichen Regionen stehen somit zwischen Verhinderung und Anpassung im lokalen Migrationsregime der Türkei. Die Region an der Ägäisküste, die traditionell von der Oppo-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

sitionspartei geführt wird, ist in dieser Phase auffällig schweigsam. Die Unterschiede in den Regionen sind markant: Städte im Südosten an der Grenze zur Syrien und wirtschaftsstarke Kommunen in Mittelanatolien dominieren den Diskurs.

Aus der finanziellen Not heraus und konfrontiert mit unmittelbarem sozialem Druck beginnen die besonders betroffenen grenznahen Städte wie Şanlıurfa und Gaziantep früh, Projekte zu entwickeln. Nationale und internationale NGOs führen vor Ort Workshops für geflüchtete Frauen und Kinder durch. Finanzstarke Kommunen wie Kayseri, Kocaeli und Konya reagieren ab 2016 mit eigenen Hilfsprogrammen, die zum Teil in paternalistischem Duktus formuliert werden, aber offensichtlich ohne Drittmittel und internationale Organisationen finanziert werden (können). Ab dem Jahr 2017 beginnt in vielen Kommunen eine Phase internationaler Konferenzen, Symposien, Diskussionsrunden und Workshops. Parallel werden Unterstützungsstrukturen für die Geflüchteten vor Ort aufgebaut. Diese begünstigen gleichzeitig die kommunale Hilfe auch für die Einheimischen, da die Angebote aus Furcht vor sozialen Unruhen für alle benachteiligten und vulnerablen Gruppen offengehalten werden.

In dieser Zeit ist ein wesentlicher Wendepunkt erkennbar: Kommunen weiten ihre Angebotsstruktur aus, führen Integrationsprogramme durch und öffnen ihre Türen für internationale Organisationen, die nicht nur die finanziellen Mittel bereitstellen, sondern auch fachlich beraten und somit auch Einfluss auf die Verwaltung nehmen. So nehmen Kommunalverantwortliche an überregionalen Tagungen und Konferenzen teil, vernetzen sich mit anderen und lernen neue Ansätze aus anderen Regionen und Ländern kennen.

Nach dem Krisenmanagement sind erste Tendenzen des Policy Change im Verwaltungshandeln sichtbar, die in der dritten Phase im Korpus sehr deutlich werden.

3.1.6.3 Phase ab 2019: Wandel nach innen und Kritik nach oben

Ab 2019 belegen die kommunalen Dokumente einen tiefgreifenden Wandel: weg vom Krisenmodus hin zu langfristigen Lösungen. Dieser Wandel verbindet sich mit einer allgemeinen Kritik am politischen Handeln auf nationaler Ebene. Zentral dabei ist das finanzielle Dilemma der Kommunen, die keine zusätzlichen Zuwendungen vom Staat für die Versorgung der geflüchteten Menschen erhalten. Vielmehr stehen die Kommunen vor der Aufgabe, den Mehrbedarf an sozialen Dienstleistungen mit Förder-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

mitteln zu bestreiten. Gerade finanzschwache Kommunen sind angehalten, Projektmittel zu generieren. Sie stehen vor der doppelten Herausforderung, ihre sozialen Dienstleistungen für die Geflüchteten auszubauen (wovon auch die bedürftigen Einheimischen profitieren) und zeitgleich ein internationales Projektmanagement aufzubauen. Dies wiederum erfordert speziell qualifiziertes Personal, das die Kommunen in der Regel nicht haben.

Die Terminologie des internationalen Projektmanagements hält durch die NGOs Einzug in die strategischen Pläne türkischer Kommunen. Mit den Fördermitteln wächst die Präsenz von inklusiven Ansätzen: Es werden Fachabteilungen eingerichtet, Migrationspläne entwickelt, es wird mit Selbstorganisationen der Geflüchteten zusammengearbeitet, intersektionale Themen werden berücksichtigt und Sprach- bzw. Qualifizierungskurse aufgelegt.

Der Diskurs zeigt einen deutlichen Trend in den türkischen Kommunen, sich auf die neue Situation einzustellen. Die Auseinandersetzung mit den Folgen der Migration führt zu inkrementellen Veränderungen der Verwaltung: Die Metropole Istanbul richtet beispielsweise eine Migrationsabteilung in der Sozialverwaltung ein und unternimmt Anstrengungen, um Geflüchtete zu registrieren und ihre Bedarfe zu ermitteln. Bursa entwickelt einen Migrationsplan mit einem Umsetzungskonzept. Das schwedische Programm RESLOG scheint hier ein *game changer* zu sein: Konzeptionelle Grundlagen und organisationale Veränderungen innerhalb der Verwaltung finden häufig im Zusammenhang mit dieser Projektarbeit statt. Kommunen werden konzeptionell und praktisch von türkischsprachigen Migrationsfachkräften begleitet, die sich wiederum der Konzepte des westlichen Migrationsmanagements bedienen.

Damit gehen Veränderungen der Verwaltung nach innen und die Formulierung von Kritik nach außen einher: Es wird in dieser Phase häufig und deutlich die nicht ausreichende nationale Migrationspolitik der Zentralregierung kritisiert, verbunden mit dem dringenden Appell, die irreguläre Migration zu stoppen. Die meisten Kommunen formulieren die ernsthafte Sorge vor gesellschaftlicher Spaltung und tiefgreifenden Veränderungen in der städtischen Bevölkerung. Die Kritik nach oben wird auch von AKP-geführten Kommunen wie Kayseri formuliert („eine gemeinsame Religion reicht nicht aus, um eine Gesellschaft zusammenzuhalten"). Dies kann auch als eine Abwendung von der *ensar*-Politik der AKP-Regierung auf nationaler Ebene verstanden werden. Die dritte Phase ist nicht zuletzt ein Blick in die Zukunft, da sie sich vor allem in den

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Planungsdokumenten abzeichnet, die für die Periode bis 2024 vorgelegt wurden und insofern über den Betrachtungszeitraum dieser Studie hinausreichen.

Die strategische Planung für die Jahre 2020 bis 2024 ist in der gegenwärtigen Situation ein Medium für viele Städte geworden, um mit einem neuen und selbstbewussten Ton Themen künftiger Migrationspolitik auf kommunaler Ebene zu setzen, Kritik zu formulieren und die eigenen Interessen von Stadtverwaltungen zu artikulieren. Im aktuellen Plan der Metropole Istanbul sind drei Themen prägend: „Erdbebengefahr, nachhaltige Mobilität und eine Million Flüchtlinge" gelten als die größten Herausforderungen, deren Lösung nicht rein regional, sondern im politischen Mehrebenensystem bewältigt werden muss.

3.1.7 Ergebnisse

In diesem Schritt der Untersuchung wurde explorativ ein Korpus kommunaler Berichts- und Planungsdokumente mithilfe eines Textminingverfahrens analysiert. Die Zusammenfassung der Ergebnisse unterstreicht, dass dieser methodische Versuch Erkenntnisse hervorgebracht hat, die so weder durch lesende Auswertung noch manuelles Kodieren von Inhalten in vergleichbarem Umfang möglich gewesen wäre. Die computerunterstützte Textanalyse von 1.118 Dokumenten hat das Korpus so erschlossen, dass Diskursen im lokalen Migrationsregime der Türkei in bisher nicht erreichter Breite und Tiefe nachgespürt werden konnte.

Wie sich die Begriffe des Migrationsregimes als Keywords entwickelt haben, in welchem Zusammenhang sie diskutiert wurden und wie sie sich im Laufe der Jahre verändert haben, konnte vermessen und ausführlich dargestellt werden. Auf der Basis der KWIC-Analyse konnten in einer qualitativen Herangehensweise Topoi gebildet werden, die den Diskursverlauf und die Argumentationsmuster der Verwaltungen im Migrationsregime abbilden. Dabei konnten Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Kommunen regional und zeitlich dargestellt werden. Zugleich sind übergreifende Trends in der Entwicklung kommunaler Migrationsregime erkennbar geworden.

Dieser Weg hat es ermöglicht, drei Entwicklungsstadien des Migrationsregimes herauszuarbeiten und einen Wandel des Verwaltungshandelns aufzuzeigen. Was die Veränderungen bedingt hat, zeichnete sich an verschiedenen Stellen bei der Diskussion der Topoi deutlich ab: Zum einen

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

spielen offensichtlich internationale Organisationen eine zentrale Rolle bei der Entwicklung von inklusiven Maßnahmen. Dies ist vor allem mit Blick auf die Entwicklung von Fachabteilungen, Plänen oder auf die Zusammenarbeit mit Beiräten und Vereinen deutlich geworden. Andere Kommunen jedoch gestalten ohne Drittmittel inklusive Maßnahmen wie Sprach- und Qualifizierungskurse. Vor dem Hintergrund, dass dies oft Städte mit starker Wirtschaftsstruktur sind, könnte die Wirtschaftskraft ein Hinweis auf Kausalitäten der Herausbildung von Migration Governance sein.

Weiterhin war ein parteipolitisch bedingter Unterschied zwischen den AKP-geführten und CHP-geführten Städten zu beobachten. Während AKP-Hochburgen sich auch ideologisch der Sprache der Regierung bedienten, schwiegen die Oppositionskommunen lange zur Lage der syrischen Menschen im Land. Gleichzeitig wurde in den grenznahen Städten zu Syrien der verzweifelte Ruf der Städte deutlich, dass die starken Migrationsbewegungen die Kommunen sowohl von der Infrastruktur her als auch sozialpolitisch massiv unter Druck setzen. Die qualitative Analyse der Keywords offenbarte Argumentationsmuster, die auf der einen Seite das Narrativ der Städte in Bezug auf das Migrationsregime formen und auf der anderen Seite Hinweise auf das Repertoire geben, mit dem sich langsam eine Migration Governance aufbaut.

Diese Beobachtungen stehen als Ergebnis des Textmining zunächst in einer geografischen, situativen und chronologischen Assemblage nebeneinander. Die daraus abgeleiteten Befunde dienen als Ausgangspunkt und Grundlage der weiteren Untersuchung, die sich nun der Herstellung kausaler Zusammenhänge widmet. Dazu werden mittels einer qualitativen vergleichenden Untersuchung ausgewählte Kommunen mithilfe eines mengentheoretischen Ansatzes eingehender betrachtet. Das Ziel dieser vergleichenden Analyse ist es zu ermitteln, welche Entwicklungspfade zur Herausbildung einer expliziten Migration Governance führen können.

3.2 Qualitative vergleichende Analyse: Pfade der Migration Governance

Die Diskussion in der Auswertung der strategischen Pläne hat deutlich gemacht, dass das Migrationsregime sich vor Ort im Zeitverlauf durch verschiedene Faktoren verändert. Kommunen können ein Repertoire an inklusiven Maßnahmen im Rahmen von Migration Governance aufbauen, das sowohl qualitativ als auch quantitativ je nach Kommune höchst unterschiedlich ist.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Wie sind diese Unterschiede zu erklären? Unabhängig von den nationalen Rahmungen durch die Gesetzgebung wirken anscheinend Faktoren wie die Präsenz von internationalen NGOs, die regionale Wirtschaftskraft oder parteipolitische Konstellationen in der Lokalpolitik in den Städten unterschiedlich. AKP-geführte Verwaltungen und Oberbürgermeister:innen können im Sinne einer Regierungskonformität eine aktive Rolle bei der Gestaltung von inklusiven Maßnahmen für die Zugewanderten einnehmen. Beobachtbar war dies in Städten wie Gaziantep, Kayseri, Konya und Kocaeli. Dagegen zeigen sich oppositionsgeführte Kommunen wie Izmir, Mersin und Hatay entweder passiv oder in ihrem Narrativ außergewöhnlich negativ in Bezug auf die syrischen Menschen. Während wirtschaftsstarke Städte wie Bursa, Istanbul und Adana eigene Maßnahmen für Geflüchtete entwickeln, scheinen strukturschwache Regionen wie Şanlıurfa und Kilis von internationalem Geld abhängig.

Eine weitere Beobachtung aus der Dokumentenanalyse ist, dass der hohe Anteil von syrischen Geflüchteten Druck auf die Kommune ausübt und internationale Organisationen auf den Plan ruft. Welche Bedingungen sorgen für Policy Change in den Kommunen? Sind es die finanziellen Ressourcen der Regionen, die politische Präsenz der Regierungspartei, internationale NGOs oder der quantitative Druck der Flüchtlingspopulation?

Eine Möglichkeit, die Verhältnisse in verschiedenen Städten miteinander zu vergleichen, bietet die Methode der Qualitative Comparative Analysis (QCA). Mit ihrer spezifischen Perspektive auf soziale Phänomene macht der mengentheoretische Ansatz der QCA Pfade sichtbar, auf denen die Kombination von unterschiedlichen Bedingungen bestimmte Ergebnisse hervorbringt. Bevor die Arbeitsweise der QCA näher erläutert wird, wird das Repertoire der Migration Governance operationalisiert: Ergänzt um die Beobachtungen aus der Dokumentenanalyse wird dieses Repertoire mit inklusiven Bausteinen konzeptualisiert und konkretisiert. Anhand dieses Modells wird eine Matrix für Migration Governance entwickelt, um die in der Dokumentenanalyse ermittelten Kommunen zu indexieren. Das Ziel dieser Vorgehensweise ist es, eine Auswahl von Kommunen zu generieren, die im zweiten Schritt anhand einer QCA miteinander verglichen werden können.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

3.2.1 Migration Governance: Das Repertoire türkischer Städte

Die folgenden Ausführungen basieren auf den dargestellten theoretischen Rahmungen und methodischen Überlegungen im ersten Kapitel. Das Konzept des Repertoires der Migration Governance sowie der Ansatz der Inklusion wurden dort ausführlich dargestellt (siehe Kapitel 1.4.1.2.4). Folglich fokussiert dieser Abschnitt auf das Repertoire inklusiver Maßnahmen von Kommunen und bezieht diese knapp auf die bisherigen Ausführungen zum Migrationsregime türkischer Kommunen (siehe Kapitel 2.2).

Zusammenfassend lässt sich das Repertoire inklusiver Maßnahmen der Migration Governance anhand folgender Bausteine in den Bereichen Verwaltung (blau), Politik (orange) und Zivilgesellschaft (grün) modellieren:

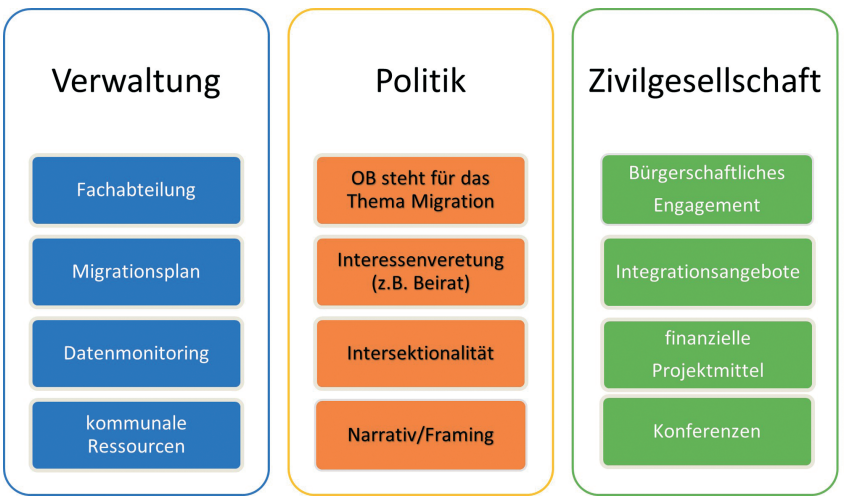


Abbildung 22: Repertoire Migration Governance

Migration Governance gilt somit als gegeben, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

(a) Die **Kommunalverwaltung**
  (1) eine Fachabteilung (*Göç Birimi, Göç İdaresi*) hat,
  (2) einen Migrationsplan (*Göç Ana Planı*) verfolgt, um
  (3) mit einem Datenmonitoring Chancen(un)gerechtigkeit sichtbar zu machen, sowie

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(4) über kommunale Ressourcen verfügt, um zum Beispiel Sprach- und Bildungsprojekte durchzuführen;

(b) Die **lokale Politik** ist aktiv durch

(5) eine/n (Ober-)Bürgermeister:in, der/die das Thema Migration innerhalb in der Verwaltung und gegenüber der Öffentlichkeit positiv vertritt,

(6) die Einbindung und Anhörung von Interessenvertretungen wie Beiräten, insbesondere für Migrationsfragen,

(7) die Berücksichtigung von intersektionalen Diskriminierungsmerkmalen wie Geschlecht, Behinderung, sexuelle Orientierung, Glauben sowie Alter,

(8) die Herstellung eines positiv besetzten Framings bzw. Narrativs in Bezug auf Migration bzw. Diversität;

(c) Die **Zivilgesellschaft** ist vor Ort aktiv durch

(9) Vereine und Organisationen, die mit der Stadtverwaltung oder mit dritten Akteuren kooperieren,

(10) Projekte vor Ort,

(11) gemeinsame Konferenzen und Veranstaltungen mit Verwaltung und Politik,

(12) bürgerschaftliches Engagement.

Jede einzelne dieser Säulen sollte nicht monolithisch gelesen werden, da sie sich gegenseitig bedingen, voneinander abhängig sind und Synergien erzeugen können. So kann der Beirat im Feld Politik aus aktiven Bürgerinnen und Bürgern bestehen, die sich freiwillig in Integrationsprojekten wie Sprachvermittlung oder Kinderbetreuung engagieren, die mit kommunalen Mitteln finanziert werden. Ebenso ist der/die Oberbürgermeister:in zwar politisch gewählt, fungiert aber gleichzeitig als Verwaltungsleitung und ist somit für das Gelingen der Verwaltungsbausteine Fachabteilung und Entwicklung von Migrationsplänen verantwortlich. Diese wiederum werden von Verwaltungsmitarbeitenden erstellt, die gleichzeitig auf Konferenzen mit internationalen und nationalen Organisationen ihr intersektionales Wissen erweitern und Akteure zur Herstellung des Narrativs der Stadt sein können.

Deswegen sind diese Bereiche nicht isoliert zu verstehen. Vielmehr interagieren sie miteinander und tragen gemeinsam zum Aufbau von inklusiven Maßnahmen in einer Stadt bei. Das Modell ist auch, wie im theoretischen Rahmen ausführlich erläutert, keine Darstellung einzelner Gelingensfaktoren. Umfang, Qualität und Gewichtung einzelner Maß-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nahmen können sowohl lokal als auch national unterschiedlich ausgeprägt sein.

Für die einzelnen Bausteine der im Modell erfassten Bereiche a) Verwaltung, b) Politik und c) Zivilgesellschaft werden für die im Textmining untersuchten Kommunen Punkte auf einer Indexierungsskala vergeben. Ist ein Kriterium voll ausgeprägt, wird der Wert 1 vergeben, anderenfalls der Wert 0.

Wie die Auswertung im Textmining deutlich gezeigt hat, sind im kommunalen Alltag Abstufungen der Merkmalsausprägung die Regel. Dies ist zum Beispiel in Fällen gegeben, in denen die Implementierung von speziellen Verwaltungseinheiten oder Migrationsplänen durch das Programm RESLOG des schwedischen Städtebundes angeregt bzw. eingeleitet wurde. Bei diesen Ansätzen, die entweder in Planung oder Einführung sind, wurden die Werte 0.4 (in Vorbereitung), 0.6 (in Planung) oder 0.8 (in Einführung) vergeben. Solche Abstufungen betreffen im Feld Verwaltung die Fachabteilung für Migrationsfragen oder die Einführung eines Migrationsplans oder Datenmonitoring. Neben institutionellen Veränderungen auf der Polity-Ebene spricht die Bereitschaft, eigene kommunale Mittel für Migrationsfragen zur Verfügung zu stellen, für die Herausbildung einer Migration Governance. Wenn die Verwaltung diese Punkte innerhalb ihrer Organisation umsetzt, zeigt sie durch Verwaltungswandel ein Eigeninteresse an der Gestaltung der Migrationsgesellschaft nach innen.

Das Feld Politik ist gekennzeichnet durch eine/n proaktive/n Oberbürgermeister:in oder einen Beirat von engagierten Bürger:innen, der sich mit Migrationsfragen beschäftigen und intersektionellen Fragen wie Gender, sexuelle Orientierung, Behinderung, Religion oder Alter nachgehen kann. Für den theoretischen Inklusionsansatz sind partizipative Elemente der Teilhabe für die Koproduktion von städtischen Angeboten essenziell. In diesem Bereich wird auch das Narrativ der Stadt im Umgang mit Migration bewertet: Findet ein positives oder negatives Framing in Bezug auf die diverse Stadtgesellschaft statt? Die Frage, ob Rassismus und Ausgrenzung in offiziellen Dokumenten abgelehnt werden und im Umkehrschluss für den sozialen Frieden aktiv geworben wird, kann bei möglichen Cleavage-Strukturen ein Momentum in der Stadt sein. Dieser Punkt hat sich in der Auswertung der kommunalen Dokumente als zentral erwiesen, sodass dieser Aspekt bei einem besonders negativ ausgeprägten Narrativ mit 0 bewertet wird, um die zuvor beschriebene *hypocrisy* (Scheinheiligkeit) und *double talk* der Verwaltungen auch in der Indexierung einzufangen

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

und widerzuspiegeln. Der Wert 0.5 wurde bei neutralem und 1 bei positivem Verhalten vergeben.

Das dritte Feld bezieht sich auf die Zivilgesellschaft. Inwiefern soziale Angebote wie ehrenamtliche Unterstützung, Sprachförderung und Bildungsangebote gemeinsam mit der Verwaltung und Politik durch Vereine und Organisationen entwickelt und angeboten werden, ist entscheidend für die Ausprägung einer inklusiven Migration Governance. Die Kooperation mit Trägern, Vereinen und Initiativen kann sowohl im nationalen als auch im internationalen Kontext stattfinden. Im Rahmen von Projekten mit externen Partnern sind für Diffusionsprozesse vor allem gemeinsame Konferenzen und Plattformen von Bedeutung (*boundary spanning roles* bzw. *community of practice*).

Die Vergabe der Punkte orientiert sich an Fuzzy-Werten, die in der QCA Anwendung finden.

Eine Orientierung bietet die Tabelle:

Tabelle 11: Fuzzy-Werte

completely in the set	1.0	10
mostly but not completely in the set	0.8	8–9
more in than out of the set	0.6	6–7
more out than out of the set	0.4	4–5
mostly but not completely out of the set	0.2	3–1
completely out of the set	0.0	0

Die Punktevergabe erfolgt gestützt durch die Ergebnisse des Textmining. Verglichen und kritisch reflektiert werden diese mit Blick auf die Erkenntnisse aus den Studien des Programms RESLOG für türkische Kommunen, das vom schwedischen Städteverbund SKL International in der Türkei finanziert und gemeinsam mit dem türkischen Städtebund TBB durchgeführt wird.[135] Publikationen von einzelnen Städten zum Migrationsregime wurden gesondert ausgewertet und einbezogen.[136]

135 Avcı et al. 2021; Kienast-Duyar 2020; Kaya 2020a, 2020b; Olsson 2020; Balaban et al. 2021; Üskent et al. 2021; Gültaşlı et al. 2019a; Eminoğlu 2019.

136 Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2018; Bostancı/Durmaz 2021; Koca/Yıkıcı 2017; www.bursa.bel.tr/haber/goc-sehri-bursanin-yeni-gocmen-stratejisi-31090 [03.04.2022]; Zeytinburnu Belediyesi 2009; Dayioğlu 2020; Orçan et al. 2018; Doğan et al. 2020; kahramanmaras.bel.tr/haber/2020/12/23/kahramanmaras-ornek-sehir [17.09.2022]; Erdoğan 2017.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Ertragreich ist ferner die aktuelle Studie des türkischen Städtebundes für die wirtschaftlich starke Marmararegion (*Marmara Belediyeler Birliği* – MBB) mit den Metropolen Istanbul, Bursa, Kocaeli und Çanakkale, in der das Migrationsmanagement der Mitgliedsstädte intensiv untersucht wird. Die Befunde dieser Studie wurden bei der Punktevergabe im Verwaltungsbereich ebenfalls berücksichtigt (Erdoğan et al. 2021).

Verwaltungskritische Hinweise zum lokalen Migrationsregime ergeben sich aus ethnografischen Studien, Berichten über Beteiligungsformate wie *Kent konseyi* (Bürgerräte) sowie migrationshistorischen Ableitungen auf regionaler Ebene.[137]

Zeitungsartikel und Onlineveröffentlichungen berichten sowohl flüchtlingskritisch über ‚Überfremdung' in den Städten und Abschiebungen als auch flüchtlingsfreundlich über die ehrenamtliche Arbeit engagierter Bürger:innen. Hieraus ergeben sich Hinweise zum Narrativ der Städte.[138] Mit Blick auf die Situation auf Stadtteilebene und der Lebenssituation von Geflüchteten sind wissenschaftliche Studien und Abschlussarbeiten an Universitäten, insbesondere zu den Städten Gaziantep, Adana, Kilis, Şanlıurfa, Istanbul, Hatay, Mersin, Izmir, Bursa und Diyarbakır aufschlussreich.[139] Eine gute Ergänzung dazu sind Berichte von nationalen und internationalen NGOs, die unter anderem Hinweise über die kommunale Kooperationsarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren geben.[140]

137 Çatak 2016; Gözübüyük 2017; Güngördü/Kurtarır 2016; Güzel 2021; Inbasi/Demirtas 2019; Karakurt Tosun 2018; Kolukırık/Özcan 2019; Koramaz et al. 2017; Koyuncu 2011; Oktay 2016; Sami 2009; Sentürk 2020; Yıldız/Uzgören 2016; Karabağ 2019; Cengiz/Özgür 2021; Deniz et al. 2019; Karan et al. 2020; Büyükdağ et al. 2019; Sönmez/Süleymanov 2017; Sunata/Ergül 2019; Özcoşar et al. 2018; Can 2019; Erişen/Erdoğan 2019; Kocaoglu/Sert 2018; Yalçın-Riollet 2019; Sever/Özerim 2019.

138 Ehrich 2021; www.haberler.com/almanya-basbakani-angela-merkel-rekor-denemeli-8215044-haberi/ [05.01.2022]; Akbulut et al. 2020; Foggo 2018; Soykan 2022; Aksulu 2020; AleviNet 2021; Kasar 2021.

139 Altan/Tülüceoglu 2016; Atalay et al. 2018; Biçki 2011; Daoudov 2015; Akbulut et al. 2020; Harunoğulları 2016; Ince 2018; Çatak 2016; Bulut/Taniyici 2006; Eslava 2014; Betts et al. 2017; Uzun 2007; Yanar 2019; İçduygu 2020; İçduygu/Karadağ 2018; Çuhadar/Arus 2020; Danış/Nazlı 2019; Genel 2002; Çoban 2019.

140 International Crisis Group 2019; Kaya/Kıraç 2016; Atila Demir 2018; Gruber/Zupan 2021; Gruber 2021; MATILDE 2021; Akay 2015; Akman 2018; Bulut et al. 2017; Kaşlı 2016; Kesgin 2016; Kutlu 2015; Türk 2016; Aksulu 2020; Rottmann/Kaya 2020; Kahraman et al. 2017; Mültecilerle Dayanışma Derneği 2015b, 2015a.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die Analyse dieser Dokumente ergibt ein ambivalentes Bild der Regionen und ist selbstverständlich von der jeweiligen Perspektive der Verwaltung, der Non-Profit-Organisationen und Menschenrechtsorganisationen abhängig. Gleichzeitig geben die Berichte einen Einblick in das Zusammenleben in den Städten, das häufig von Rassismus und Ausgrenzung von Geflüchteten geprägt ist. Deutlich werden aber auch kommunale Bemühungen zur Gestaltung der Migrationsgesellschaft. Der Umgang mit Geflüchteten ist zum Teil hoch politisiert und kann sich wahlentscheidend auswirken (Erişen/Erdoğan 2019; Fisunoğlu/Sert 2019; Erdoğan 2020).

Die folgende Auswertung auf der Basis dieser Erkenntnisse zeigt, dass 16 der insgesamt 73 Städte Indexwerte von einem Punkt und mehr erzielen. Ein Großteil der Kommunen deckt dagegen nur wenige Bausteine ab. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden diejenigen Kommunen, die Binnenmigration in ihren strategischen Plänen explizit behandeln, mit X markiert. Dieser Aspekt geht selbstverständlich nicht in die Auswertung ein. Die Auswertung der Matrix Migration Governance befindet sich im Anhang.

Die Auswahl der Kommunen erfolgt nach der Vergabe der Fuzzy-Werte. Der Wert 1 markiert entsprechend der verwendeten Skala eine Mengenzugehörigkeit, der Wert 0 das Gegenteil. Der Gesamtindexwert 1 kann als Summe erreicht werden, wenn alle Bausteine vorhanden sind; das ist allerdings bei keiner Kommune der Fall.

Index ‚Migration Governance'

Nahezu alle Städte mit hohem Indexwert haben im Verwaltungsbereich eine Fachabteilung, bereiten einen Migrationsplan vor und führen ein Datenmonitoring durch. Ebenso setzen fast alle Verwaltungen eigene kommunale Mittel im Migrationsbereich ein. Im politischen Feld ergibt sich jedoch ein eher ambivalentes Bild. Während einige Oberbürgermeister:innen sich merklich engagieren, sind viele beim Migrationsthema nicht präsent. Manche Kommunen können einen Beirat vorweisen, andere nicht.[141] Städte mit einem Beirat haben diesem jedoch häufig das

141 Die Punkte Beirat und bürgerschaftliches Engagement sind im türkischen Kontext nicht trennscharf zu ermitteln, deshalb werden diese Bereiche im Beirat zusammengefasst. Ein gutes Beispiel ist Izmir: Die wenigen Treffer zum Thema Migration beziehen sich fast ausschließlich auf den aktiven Beirat.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Tabelle 12: Index Migration Governance

Kommune	Fachabt.	Migr.pl.	Monitor.	Eigenm.	OB ak.	Beirat	Inters.	Fram.	Integr.	Proj.	Konf.	Summe
Gaziantep	1	0.6	1	1	1	1	1	0	1	1	1	9.6
Adana	1	0.6	1	1	0.6	1	1	0	1	1	1	9.2
Bursa	1	0.6	1	1	0	1	1	0.5	1	1	1	9.1
Şanlıurfa	1	0	0.6	1	0.6	0	1	0.5	1	1	1	7.7
Istanbul	1	0.6	0	1	0	1	1	0	1	1	1	7.6
Ankara	1	0	1	1	0	1	0	0	1	1	1	7
Kilis	0.4	0	1	1	0.6	0	1	0	1	1	1	7
Kahraman.	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	6
Kayseri	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	6
Hatay	0.4	0	0	1	0.6	1	0	0	0	1	1	5
Mersin	0	0	0.4	1	0.6	0	1	0	0	1	1	5
Diyarbakır	0	0	0	1	0	0.4	1	0.5	1	1	0	4.9
Çanakkale	0	0	0	0	0.6	1	1	0	0	0	1	3.6
Konya	0	0	0.4	1	0	0	0	0	1	1	0	3.4
Izmir	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	3
Kocaeli	0	0	0.4	0	0.6	0	0	0.5	0	0	1	2.5

ganze Spektrum intersektionaler Diskriminierungsmerkmale zugewiesen wie Gender, Behinderung oder Alter, sodass Migration bzw. Flucht nicht im Mittelpunkt stehen. Ein gewisser Zusammenhang zeichnet sich zwischen einem negativen Framing von Migration bzw. Flucht und einem starken Engagement der Verwaltungen im zivilgesellschaftlichen Bereich ab. Eine Mehrheit der Städte erzeugt ein negatives Narrativ, um im Umkehrschluss Lösungen zu bieten. Diese Lösungen finden sich häufig in Form von Integrationsangeboten wie Sprachkursen oder Angeboten für Kinder in Zusammenarbeit mit lokalen und internationalen Organisationen. Solche Ansätze wiederum werden über Dritte, wie internationale und nationale Organisationen, finanziert. Derartige Strategien gehen auch oft mit der Ausrichtung von Workshops und nationalen bzw. internationalen Konferenzen einher.

Die Sortierung dieser Werte ergibt das folgende Bild: Bursa, Gaziantep, Adana erzielen durch ihre Migrationsarbeit einen hohen Indexwert von über 0.8 Punkten (*mostly but not completely in the set*). Darauf folgen die Kommunen Şanlıurfa, Kilis, Istanbul, Ankara, Kayseri und Kahramanmaras, die sich über dem 0.6-Wert bewegen (*more in than out of the set*). Unter dem Threshold 5.1 liegen die Städte Diyarbakır, Hatay und Mersin mit einem Fuzzy-Wert von 0.4 (*more out than out of the set*).

Vier Städte liegen mit einem Fuzzy-Wert von unter 0.4 nicht ganz außerhalb des Sets, da sie einige wenige Punkte erfüllen (*mostly but not*

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Tabelle 13: Mengenmitgliedschaft der Kommunen im Index Migration Governance

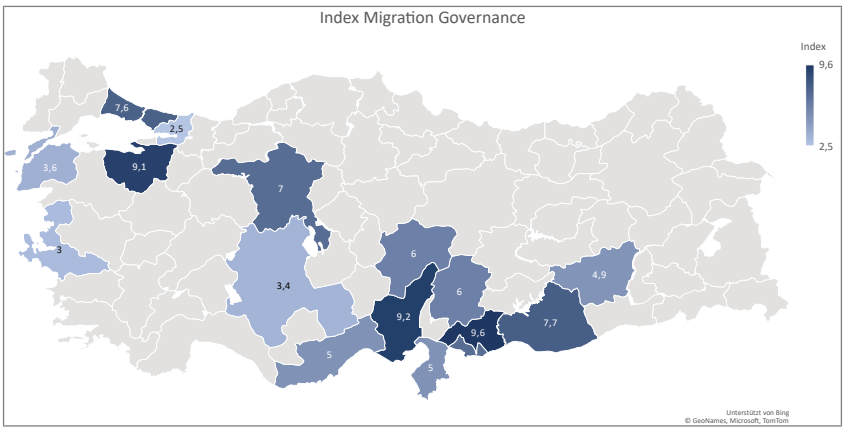
Kommune	Summe	Mengenmitgliedschaft	Punkte	Fuzzy
Gaziantep	9.6	mostly but not completely in the set	8–9	0.8
Adana	9.2			
Bursa	9.1			
Şanlıurfa	7.7	more in than out of the set	6–7	0.6
Istanbul	7,6			
Ankara	7			
Kilis	7			
Kahramanmaraş	6			
Kayseri	6			
Hatay	5	more out than out of the set	4–5	0.4
Mersin	5			
Diyarbakır	4.9			
Çanakkale	3.6	mostly but not completely out of the set	3–1	0.2
Konya	3.4			
Izmir	3			
Kocaeli	2.5			

completely out of the set). Die geografische Verteilung der Städte und ihrer Indexwerte zeigt eine überproportionale Präsenz der südostanatolischen Städte sowie der Kommunen in der Marmararegion.

Diese 16 türkischen Kommunen, die nach der Auswertung der strategischen Pläne, Haushaltspläne und Tätigkeitsberichte einen Wert von > 2.0 erreicht haben, werden im Folgenden in einem qualitativen vergleichenden Ansatz mit der Methode Qualitative Comparative Analysis (QCA) untersucht.

Dabei geht es um die Frage, welche Bedingungen zum Aufbau der diagnostizierten inklusiven Maßnahmen in Migration Governance führen. Dafür werden nach der Aufstellung von Hypothesen Bedingungen formuliert und operationalisiert.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -



Karte 31: Indexwerte Migration Governance

Tabelle 14: Fallauswahl für die QCA

Kommune	Index
Gaziantep	9.6
Adana	9.2
Bursa	9.1
Şanlıurfa	7.7
Istanbul	7.6
Ankara	7
Kilis	7
Kahramanmaraş	6
Kayseri	6
Hatay	5
Mersin	5
Diyarbakır	4.9
Çanakkale	3.6
Konya	3.4
Izmir	3
Kocaeli	2.5

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

3.2.2 Hypothesen

Die untersuchten Mengenbeziehungen repräsentieren das Konzept der Migration Governance mit einem Repertoire an inklusiven Bausteinen (siehe Kapitel 1.4.1.2.4). Die Ausgangsfrage lautet dabei: Welche Bedingungen führen zu diesem Outcome in türkischen Städten?

Folgende Hypothesen werden auf Basis der theoretischen Rahmung (siehe Kapitel 1.4) aus den Ergebnissen des Textmining (siehe Kapitel 3.1.7) abgeleitet. Diese Hypothesen bauen somit deduktiv auf theoriegeleiteten Annahmen und induktiv auf Beobachtungen im empirischen Material auf.

- **Hypothese (1): hoher Anteil Geflüchtete**
  Bei einem hohen Anteil an syrischen Menschen unter temporärem Schutz in einer Stadt sind Stadtverwaltungen eher bereit, ein Repertoire an Migration Governance aufzubauen, da sie durch Armutsphänomene und Konflikte in der lokalen Bevölkerung unter Handlungsdruck geraten und ihre Dienstleistungen an die veränderte Stadtgesellschaft anpassen müssen. Dies könnte eine notwendige Bedingung für das Outcome sein, da ohne Geflüchtete Kommunen keinen Bedarf sehen, inklusive Maßnahmen zu entwickeln (siehe Kapitel 2.2.2).
- **Hypothese (2): Flüchtlingspolitik der nationalen Regierungspartei**
  Regierungsnahe Kommunen sind aktiv, um die Politik der nationalen Regierung zu unterstützen. Wenn Kommunen von einer flüchtlingsfreundlichen Regierungspartei geführt werden, sind sie eher bereit, inklusive Maßnahmen für Migration Governance zu entwickeln als oppositionsgeführte Kommunen, die zurückhaltend bei der Übernahme von inklusiven Maßnahmen sind, um die Politik der nationalen Regierung nicht zu unterstützen (siehe Kapitel 2.2.22.1.3).
- **Hypothese (3): Präsenz internationaler NGOs**
  Je mehr internationale NGOs vor Ort präsent sind, desto eher entwickeln Kommunen ein Repertoire an inklusiven Maßnahmen im Rahmen von Migration Governance, weil Organisationen wie UNHCR, EU und Weltbank über NGOs durch Geld und Wissen wie ein Katalysator auf die Kommunen wirken (siehe Kapitel 2.2.5).
- **Hypothese (4): Wirtschaftskraft der Kommunen**
  Je stärker die lokale Wirtschaft ist, desto eher bauen Kommunen ein Repertoire an Migration Governance auf, weil sie Ressourcen für eigene

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Hilfsleistungen und Integrationsprogramme bereithalten und aus der Gruppe der Geflüchteten (günstige) Arbeitskräfte generieren können. Gleichzeitig ist die Bereitschaft bei der wohlhabenden Bürgerschaft vorhanden, sich für ‚Bedürftige' zu engagieren und beispielsweise Geld zu spenden (siehe Kapitel 2.2.4).

Erläuterung: Türkische Kommunen verfügen über geringe finanzielle und personelle Ressourcen. Die Auswertung der strategischen Berichte ergab Hinweise darauf, dass wirtschaftsstarke Kommunen wie Kayseri, Kocaeli und Bursa eigene Programme zur Arbeitsmarktintegration und Sprachförderung entwickeln, um für die lokalen Unternehmen Arbeitskräfte zu akquirieren. Internationale NGOs scheinen hier eine geringere Rolle zu spielen.

Für die folgende qualitative vergleichende Analyse (Qualitative Comparative Analysis – QCA) werden diese vier Bedingungen auf der Basis der Hypothesen, die sich aus dem fallorientierten Ansatz auf Grundlage der Ergebnisse des Textmining ergeben, am Beispiel der ausgewählten Kommunen für das Outcome ‚Migration Governance' untersucht.

Zuvor wird die QCA mit ihrem Ansatz der komplexen Kausalität, den Standards der guten Praxis sowie der Darstellung der einzelnen Schritte der Datenanalyse und der Kalibrierung der oben entwickelten Bedingungen dargestellt. Die QCA-Lösungsformel basiert auf der Analyse der notwendigen und hinreichenden Bedingungen, unterzogen wird. Abschließend werden die Ergebnisse diskutiert und an einzelne Fälle rückgekoppelt.

3.2.3 Qualitative Comparative Analysis (QCA) als Methode

Der wesentliche Zweck der QCA liegt im Aufzeigen von Bedingungen, die ein bestimmtes soziales Phänomen wie Migration Governance mit einem Repertoire inklusiver Maßnahmen erklären können. Zur Erklärung dieses Outcomes wurden sowohl die Hypothesen als auch die Bedingungen für die untersuchten Kommunen vor dem Hintergrund der Analyse des türkischen Migrationsregimes gebildet.[142] Die durch das Textmining generierten Befunde, die Literaturanalyse und die Durchsicht der grauen Li-

142 Die Terminologie von QCA kennzeichnet das Ergebnis als Outcome, was in der Policy-Forschung dem Begriff des Outputs nahekommt und nicht mit dem Policy-Begriff Outcome als langfristige Wirkungsveränderung zu verwechseln ist.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

teratur haben die Möglichkeit eröffnet, sowohl für das Outcome als auch für die Bedingungen Werte nach der Booleschen Algebra zu vergeben. In einem mengentheoretischen Ansatz werden diese Bedingungen nun für das Outcome der einzelnen Fälle miteinander in Verbindung gesetzt und kombiniert (Marx et al. 2014; Ragin 2006, 2014; Ragin/Strand; Rihoux/Ragin 2009).

Das Outcome (Ergebnis) ist die abhängige Variable, die Bedingung die unabhängige Variable und QCA die Analysetechnik, die einen Vergleich der Fälle ermöglicht. Die Fälle stehen als Kombinationen von Bedingungen in Mengenbeziehungen relational zueinander (Siewert 2017: 276). Die Konfiguration der Fälle zeigt durch die Kombination von Konditionen Erklärungspfade für ein bestimmtes Ergebnis auf. Im Gegensatz zur variablenorientierten Betrachtung von Daten werden Faktoren, die zu einem Ergebnis führen können, als Bedingungen untersucht (Wagemann 2008: 244). Da einzelne Bedingungen selten in einer monokausalen Beziehung zum Outcome stehen, rahmt Kausalität den komplexen Sachverhalt und stellt einen fallorientierten Forschungsansatz dar (Thomann/Maggetti 2020: 358).

Die Methode QCA selbst kombiniert Ansätze aus mehreren Disziplinen: Neben der formalen Logik der Philosophie werden mit dem verwendeten Quine-McClusky-Algorithmus aus den Ingenieurwissenschaften sowie der Booleschen Algebra die Mengentheorie der Mathematik mit dem Fallstudiendesign aus den Sozialwissenschaften verbunden (Duşa 2022: 542).

Grundsätzlich ist die QCA keine Analyse einer Stichprobe aus einer Grundgesamtheit, sondern einer Auswahl von Fällen aufgrund von bestimmten Merkmalen, um möglichst genaue Aussagen über diese Fälle treffen zu können (Mello 2021: 23). Es geht darum, Verbindungen zwischen Bedingungen aufzudecken, die gemeinsam als erklärend für ein bestimmtes Phänomen erachtet werden können, wobei diese Erklärung für alle oder für einen Teil der Fälle, in denen ein Phänomen auftritt, gelten kann (Thomann/Maggetti 2020: 358).

Die QCA kann sowohl als Fuzzy-Set (fsQCA) oder als Crisp-Set durchgeführt werden. Bei Crisp-Sets werden Daten zu den Bedingungen sowie für das zu untersuchende Ergebnis binär strukturiert. Das bedeutet, entweder gehören die Fälle zu einer Menge oder nicht. Bei einer vollständigen Mitgliedschaft wird nach der Crisp-Logik der Wert 1 und bei einer Nichtmitgliedschaft der Wert 0 vergeben. Crisp-Sets können mit Fuzzy-Daten verbunden werden (Mello 2021: 86).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Fuzzy-Sets stehen für unscharfe Mengen, deren Elemente je nach ihrer Eigenschaft einen Wert im Intervall zwischen 0 und 1 erhalten. Die Zuweisung eines Wertes von 0.5 ist nicht sinnvoll, da dieser Faktor den *crossover point* darstellt (Ragin 2007, 2003, 2009, 2010; Ragin/Pennings 2005). So gibt es drei relevante Mengenmitgliedschaftsanker: 1 für volle Mengenmitgliedschaft, 0 für volle Nicht-Mengenmitgliedschaft und 0.5 als *crossover point* für den qualitativen Unterschied zwischen Mitgliedschaft und Nichtmitgliedschaft (Wagemann 2008: 245). Während Mengenmitgliedschaften als *differences in kind* diesen qualitativen Unterschied zwischen Nichtmitglied und Mitglied kennzeichnen, markieren *differences in degree* eine partielle Mitgliedschaft (Oana et al. 2021: 42).

Die Zuordnung der Fälle und Bedingungen zu diesen Ankerwerten erfolgt in einem sich wiederholenden und sich verändernden Prozess (Mello 2021: 46). Bedingungen bzw. Konditionen werden dabei explorativ neu kombiniert, um der kausalen Komplexität der untersuchten Fälle gerecht zu werden (Thomann et al. 2022: 5). QCA als Forschungsansatz und Datenanalysetechnik ist damit ein iterativer Prozess der Datensammlung, Modellspezifizierung, Fallauswahl und Konzeptualisierung. Diese Schritte können sowohl die Bedingungen als auch das Outcome betreffen (Thomann et al. 2022: 3). Insbesondere das sich schrittweise annähernde Vorgehen folgt aus dem qualitativen Charakter der Methode, etwa wenn Fälle während des laufenden Forschungsprozesses aus der Untersuchung ausgeschlossen werden müssen oder hinzugefügt werden können. Gleichzeitig können Werte für eine Bedingung für einzelne Fälle verändert oder ganze Bedingungen neu gerahmt werden (Greckhamer et al. 2018: 490). Dieses Vorgehen ist im quantitativ-statistischen Verfahren nicht möglich (Mahoney/Goertz 2006: p. 241).

Der Entwickler der Methode, der US-amerikanische Politikwissenschaftler Charles Ragin, hat die QCA als einen ‚dritten' Weg zwischen quantitativen und qualitativen Ansätzen für ein fallorientiertes Forschungsdesign bei mittlerer Fallzahl bezeichnet (Ragin 2010: 7). Bei einzelnen Zwischenschritten der QCA ist eine Beschäftigung mit einzelnen Fällen möglich. Dies ermöglicht den von Charles Ragin gewünschten „Dialog zwischen Theorie und Daten" (Ragin 2014: 11). So ist eine Rückkopplung an mehreren Stellen möglich, um Widersprüche in den Berechnungen zu betrachten und Fälle zu identifizieren, die zuvor unter Umständen in Bezug zu ihrem Outcome nicht unterschieden werden konnten.

Daher hebt sich die QCA von Fallstudien ab, die zwar die Komplexität des Einzelfalls untersuchen, nicht aber durch eine Verknüpfung von

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

kausalen Zusammenhängen die fallübergreifende Gültigkeit der Befunde in den Blick nehmen (Ragin 2010: 23). Gleichzeitig kann die QCA als eine Antwort auf die Kritik an rein quantitativen Verfahren verstanden werden, die zwar die Zusammenhänge zwischen Fällen als Korrelation von Variablen betrachten, dabei aber die Analyse der einzelnen Fälle vernachlässigen (Ragin 2014: 11). Die QCA gilt deswegen als Mittelweg zwischen einem variablen- und fallorientierten Vorgehen (Ragin/Sonnett 2005: 197).

Demzufolge geht es bei der QCA vordergründig um die Gewinnung von Mustern, die, losgelöst von Einzelfällen, gleichwohl eine Rückbindung an den unmittelbaren Kontext der Fälle erlauben. Auch wenn eine Übertragung auf andere Fälle möglich ist, können am Ende keine generalisierenden Aussagen gemacht werden. Durch die fokussierte Betrachtung kann jedoch ein Beitrag zur Erweiterung einer Theorie geleistet werden (Ragin 2010: 17).

3.2.3.1 Komplexe Kausalität

Die bisherigen Ausführungen haben bereits auf die komplexe Kausalität als Aspekt der QCA als Methode und Forschungsansatz hingewiesen. Dabei prägen drei Charakteristika die QCA mit dem a) konfigurativen Verständnis, b) asymmetrischen Beziehungsverhältnis sowie der c) äquifinalen Erklärung.

Diese können als drei Grundsätze der QCA folgendermaßen erklärt werden:

(a) **Kausaler** Zusammenhang bedeutet, dass unterschiedliche Kombinationen von Bedingungen als Konfiguration zu einem Ergebnis führen können.
(b) **Asymmetrische** Kausalität tritt hervor, wenn das Eintreten des Ergebnisses als Outcome eine andere Erklärung hat als sein Nichteintreten.
(c) **Äquifinalität** bedeutet hingegen, dass ein Outcome verschiedene sich gegenseitig nicht ausschließende Erklärungen haben kann (Oana et al. 2021: 22).

Auf den ersten Blick erscheinen diese Grundsätze abstrakt. Ein genauer Blick offenbart jedoch das logische Mengenverständnis, das der Methode zugrunde liegt.

(a) Der **Kausalität** durch Konfigurationen auf der Spur: Die QCA ist eine Methode, um kausale Zusammenhänge zu erkennen. Das Haupt-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ziel besteht darin, Lösungen zu finden, die für das Vorkommen eines Phänomens ausreichende Konfigurationen kausaler Bedingungen aufweisen. Bei der Entdeckung multikausaler Erklärungen sind nicht die singulären, sondern die Kombinationen von notwendigen bzw. hinreichenden Bedingungen entscheidend. Die kausale Interpretation ist somit im Forschungsdesign angelegt, für die der Datengenerierungsprozess entscheidend ist. Diese Interpretationen werden häufig im Anschluss durch weiterführende empirische Analysen, wie zum Beispiel Einzelfallstudien, ergänzt. Es können jedoch innerhalb der Konfigurationen von Bedingungen keine Aussagen über das exakte Zusammenspiel zwischen den Bedingungen gemacht werden (Duşa 2022: 541).

(b) **Asymmetrie:** Bedingungen können zu einem Outcome führen, ein Umkehrschluss ist nicht möglich.

Der Ansatz der Asymmetrie in der QCA bedeutet, dass die Erklärungen eines Ergebnisses nicht einfach umgekehrt auf dessen Gegenteil angewendet werden können. Stattdessen sind zwei separate Analysen für ein Ergebnis und dessen Gegenteil notwendig. Dabei werden die Bedingungen – als notwendig bzw. hinreichend – für die Anwesenheit und die Abwesenheit des Outcomes untersucht. Es ist möglich, dass eine Bedingung in Kombination mit anderen Bedingungen zu einem Outcome führt, eine andere Konstellation kann aber gleichzeitig zum Nichtoutcome führen (Ide/Mello 2022: 3).

Demzufolge beinhaltet die QCA vier unterschiedliche Analyseschritte für

1. notwendige Bedingungen für das **Auftreten** des Outcomes,
2. notwendige Bedingungen für das **Nicht**auftreten des Outcomes,
3. hinreichende Bedingungen für das **Auftreten** des Outcomes,
4. hinreichende Bedingungen für das **Nicht**auftreten des Outcomes.

Das asymmetrische Beziehungsverhältnis spielt in der Datenanalyse eine entscheidende Rolle und wird an der entsprechenden Stelle ausführlich erläutert.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

a) Äquifinalität

> „Lapidar ausgedrückt, bedeutet Äquifinalität, dass viele Wege nach Rom führen" (Wagemann 2008: 247 f).

Der dritte Grundsatz der QCA der Äquifinalität beschreibt den Umstand, dass verschiedene Ausgangslagen zu einem gleichen Ergebnis führen können. Das bedeutet, dass es häufig mehr als nur einen Weg gibt, der zum Outcome führt. Wenn, wie oben beschrieben, asymmetrische Erklärungen für ein Ergebnis angenommen werden, können soziale Phänomene äquifinal erklärt werden. Äquifinalität kennzeichnet in der QCA somit die unterschiedlichen Pfade, die ein Outcome erklären (Wagemann 2015: 430 f). Begründet ist dieser Ansatz in der mengentheoretischen Annahme der Differenzierung von notwendigen und hinreichenden Bedingungen. Unterschiedliche Kombinationen von Bedingungen können zum gleichen Ergebnis führen (Marx et al. 2014: 120).

Die äquifinalen Pfade stehen nicht in einem Konkurrenzverhältnis zueinander, wenn sie die jeweiligen Gütekriterien der Konsistenz und Abdeckung erfüllen und als hinreichende Bedingungen qualifiziert werden können (Wenzelburger / Zohlnhöfer 2015: 430 f). Welche Standards dabei von der aktuellen Forschungsliteratur angenommen werden, erläutern die im Folgenden referierten Empfehlungen für eine solide QCA-Praxis.

3.2.3.2 Empfehlungen für die QCA-Praxis

Seit ihrer Begründung von Charles C. Ragin vor 35 Jahren mit seinem Buch *The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies* (Ragin 1987) hat die QCA viele Entwicklungen durchlaufen und wird qualitativ heterogen angewandt. Demgemäß sind insbesondere in den letzten Jahren Standards für eine gute QCA-Praxis entwickelt worden, die hier kurz erläutert werden. [143]

Inhaltlich ist es wichtig, sowohl die Fallauswahl zu begründen und einen empirischen Beleg für das Outcome als auch die Bedingungen vor-

143 Haesebrouck / Thomann 2021; Ingo Rohlfing 2018; Maggetti / Levi-Faur 2013; Mello 2021; Rihoux / Marx 2013; Rihoux et al. 2011; Roig-Tierno et al. 2017; Schneider 2016, 2018; Schneider / Wagemann 2010; Skaaning 2011; Thiem 2016, 2017; Thiem et al. 2016; Thomann / Maggetti 2017; Wagemann / Schneider 2015; Rohlfing 2020; Rohlfing / Schneider 2018.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zulegen, deren Anzahl moderat gehalten werden sollte. Die Berechnung der Kalibrierung der Mitgliedswerte in einem Fuzzy-Set sollte ebenfalls transparent gezeigt werden (Greckhamer et al. 2018: 491).

Notwendige und hinreichende Bedingungen sollten in dieser Reihenfolge getrennt analysiert werden. Die Analyse des Outcomes ist immer mit als auch ohne die vereinfachenden Annahmen über die logischen Rudimente durchzuführen und die entsprechenden Lösungsformeln müssen veröffentlicht werden (Rutten 2020: 9).

Als weiteres Kriterium der guten Praxis für den Anwendungszweck gilt, die QCA nie mechanisch zu nutzen, sondern immer einen Bezug zu den Fällen herzustellen und kritisch zu hinterfragen, was und welche Bedingung unter Umständen nicht berücksichtigt wurde (Radaelli/Wagemann 2019: 276). Das erfordert eine Vertrautheit mit den Untersuchungsfällen und eine Transparenz hinsichtlich der Rohdatentabelle, ihrer Kalibrierung und der Wahrheitstabelle, insbesondere mit Blick auf den Umgang mit der *limited diversity* als Problem der begrenzten empirischen Vielfalt der Fälle (Thomann/Maggetti 2020: 370). Dieses Problem liegt vor, wenn nicht alle logisch möglichen Konfigurationen durch empirische Fälle abgedeckt sind und somit Schlussfolgerungen auf nicht vorhandenen Fällen im Sample basieren können (Wagemann 2008: 254).

Zu den häufigsten Fehlern gehört das Unterlassen von Arbeitsschritten, wie die Nichtberechnung des Nichtoutcomes (Äquifinalität), Intransparenz über die genutzte Software sowie nichtveröffentliche Rohdaten (Thomann et al. 2022: 9). Die Missachtung der empfohlenen Konsistenzgrenzen sowie die fehlende Darstellung der unterschiedlichen Lösungstypen ist ebenfalls weit verbreitet (Ide/Mello 2022: 16). Dies führt zu einer berechtigten Kritik an der Aussagekraft der Ergebnisse der QCA (Thomann/Maggetti 2020: 367).

Um dies zu vermeiden, gelten folgende Grundsätze: Eine kritische Einordnung der Aussagekraft der QCA-Lösungsformel sollte an die realen Fälle rückgekoppelt werden (Wagemann/Schneider 2009: 389). Der iterative Charakter ist somit ein elementarer Bestandteil der QCA-Methode (Thomann/Maggetti 2020: 365). Zudem wird die visuelle Darstellung in Venn-Diagrammen und XY-Plots empfohlen (Thomann et al. 2022: 7). Grundsätzlich wird angeregt, die QCA nicht als einzige Methode zu verwenden, sondern in einem Mixed-Method-Ansatz zu nutzen (Wagemann/Schneider 2009: 388).

Die Lösungsformeln sollten mit formaler Notation (* = UND, + = ODER, ~= Negation) und nicht nur narrativ im Text dargestellt werden.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Ebenfalls empfohlen ist die Anzeige der Konsistenz- und Abdeckungsmaße und die konsequente Anwendung der QCA-Terminologie (Thomann / Maggetti 2020: 373).

Die kohärente Durchführung basiert nicht nur auf einer technischen Durchführung, die mit wenig Mitteln schnell ein Ergebnis produziert, sondern auf einem Verständnis für den mengentheoretischen Ansatz mit der Booleschen Logik (Wagemann / Schneider 2009: 388). Auch wenn die QCA ursprünglich für mittlere Fallzahlen konzipiert wurde, sind in den letzten Jahren auch Large-N-Studien, die konditionsorientiert vorgehen, entstanden (Thomann / Maggetti 2020: 374).[144] Doch gerade diese Arbeiten benötigen einen soliden Robustheitscheck, um die Ergebnisse, die nicht qualitativ ausgewertet können, zu reflektieren (Rutten 2020: 11).

3.2.4 Datenanalyse

In den letzten Jahren hat sich die Technik der QCA von der von Charles Ragin entwickelten Software über verschiedene Tools, die zunächst Excel als Tabellen-Kalkulationssoftware genutzt haben, zur Anwendung in der freien Programmiersprache *R* entwickelt. Seit der Einführung des Paketes QCA in *R* gilt dieses Werkzeug als in der aktuellen Forschung als Standardanwendung (Mello 2021: 3). Die Datenanalyse wird in dieser Arbeit in *R* mit den Paketen QCA und SetMethods durchgeführt und mit ggplot2, ggrepel und stargazer visuell dargestellt (Duşa 2019; Oana / Schneider 2018).

Die mengentheoretische Methode der QCA folgt dabei einem festen Protokoll: Nachdem die ausgesuchten Fälle zu einer Menge geformt wurden, die das zu erklärende Outcome repräsentieren, werden Bedingungen definiert, von denen vermutet wird, dass sie für das Outcome relevant sind. Dem folgt mit der Analyse der notwendigen und hinreichenden Bedingungen als Mengenbeziehungen der ‚analytische Moment': Das Er-

144 Der Erfinder der Methode, Charles Ragin, hat selbst eine intersektional angelegte Studie darüber, wie Geschlecht, Klasse und *race* über Bildungserfolge und Armut entscheiden können, als eine QCA-Large-N-Studie durchgeführt (Ragin / Fiss 2017). Ein weiteres gelungenes Beispiel für eine Large-N-Studie ist die Arbeit zum städtischen Klimaschutz in 885 europäischen Städten mit einer transparenten methodischen Vorgehensweise sowie grafischen Darstellung der Ergebnisse (Eisenack / Roggero 2022).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

kenntnisziel der QCA ist die Unterscheidung zwischen notwendigen und hinreichenden Bedingungen (Oana et al. 2021: 31).

Bei der Analyse der notwendigen und hinreichenden Bedingungen greift die QCA auf mengentheoretische Grundprinzipien zurück, die es erlauben, notwendige und hinreichende Bedingungen als Mengenbeziehungen auszudrücken. Dabei liegt der Hauptfokus der QCA auf der Identifizierung von belastbaren hinreichenden Bedingungen als INUS (Insufficient but Necessary part of a condition which itself Unnecessary but Sufficient for the result), während die Suche von kausal relevanten notwendigen SUIN-Bedingungen (Sufficient but Unnecessary part of a factor that is Insufficient but Necessary for an outcome) aufschlussreich für die Forschungsfrage ist (Duşa 2022: 560).

Die Datenanalysetechnik erlaubt diesen ‚analytischen Moment', wenn die Untersuchungsfälle spezifiziert sowie alle Bedingungen und Outcomes gemessen werden wurden, um empirisch Muster in den Daten zu finden. Das bedeutet, dass durch die technische Umsetzung mengentheoretischer Beziehungen zwischen zuvor als kausal relevant definierten Bedingungen und einem Outcome eine sinnvolle Interpretation über den Zusammenhang sozialer Phänomene in den untersuchten Fällen hergestellt werden kann (Oana et al. 2021: 17).

Durch die Wahrheitstabelle und die Minimierung durch den Algorithmus wird die für die hinreichenden Bedingungen erzielte Lösung hinsichtlich ihrer Konsistenz bewertet. Der **Konsistenzwert** zeigt den Grad an empirischer Evidenz an, zu dem die ermittelte Lösung der Erklärung der hinreichenden Bedingungen für das Outcome dient. Der **Abdeckungswert** wiederum quantifiziert den Anteil des Outcomes, der durch die gefundene Lösung erklärt wird. Die genauen Werte werden in der Datenanalyse aus Gründen der Übersichtlichkeit und Verständlichkeit an den relevanten Stellen der Analyse detailliert erklärt (Mello 2021: 80).

Im ersten Schritt werden die Daten kalibriert, im zweiten die Werte auf ihre Bedeutung als notwendig überprüft und im dritten anhand der Wahrheitstabelle sowie der logischen Minimierung auf ihre Relevanz als hinreichende Bedingung untersucht, um in Anschluss Lösungspfade für das Outcome aufzeigen zu können.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

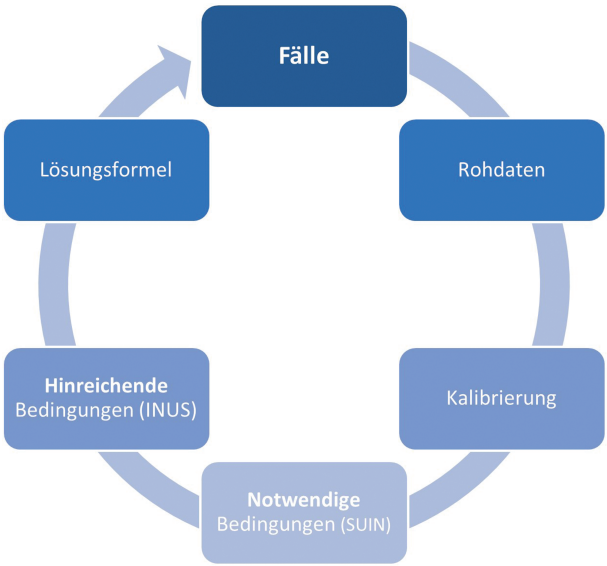


Abbildung 23: QCA-Kreislauf

3.2.5 Kalibrierung

Elementar für eine QCA sind die Rohdaten für die Bedingungen und das Outcome. Deswegen ist eine korrekte Operationalisierung zu Beginn der Analyse mit einer genauen Festlegung und Dokumentation der Messung von Eigenschaften für die Transparenz und die intersubjektive Überprüfbarkeit zentral. Hinter den Bedingungen stehen Hypothesen zur Erklärung der Migration Governance, die aus dem vorherigen Textmining und relevanter Forschungsliteratur zu Beginn dieses Kapitels abgeleitet wurden. Um dem Vorwurf der vermeintlich arbiträren Zuordnung der Werte zuvorzukommen, ist diese Konzeptionalisierung der Daten ein wichtiger Grundpfeiler der Umsetzung.

Die zu Beginn aufgestellten Hypothesen werden mit den jeweiligen Bedingungen und ihrer Kalibrierung erläutert.

– Hypothese (1): Bei einem hohen Anteil an syrischen Menschen unter temporärem Schutz in einer Stadt sind Stadtverwaltungen eher bereit, ein Repertoire an Migration Governance aufzubauen, da sie durch Armutsphänomene und Konflikte in der lokalen Bevölkerung unter

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Handlungsdruck geraten und ihre Dienstleistungen an die veränderte Stadtgesellschaft anpassen müssen.

Bedingung (1): Hoher Anteil syrischer Menschen:

Die Werte sind offizielle Zahlen der nationalen Migrationsbehörde. Auch wenn die tatsächlichen Zahlen weitaus höher liegen können, gibt der Wert für die registrierten Geflüchteten einen Trend für den Anteil der Menschen aus Syrien in den jeweiligen Städten an.[145]

Tabelle 15: Anteil Syrer:innen in Städten

Kommune	Syrer:innen unter temporärem Schutz*	Gesamt-bevölkerung**	Prozentualer Anteil	Fuzzywerte
Adana	256.136	2.263.373	11,32 %	0.8
Ankara	100.949	5.747.325	1,76 %	0
Bursa	184.056	3.147.818	5,85 %	0.6
Çanakkale	5.284	536.513	0,98 %	0
Diyarbakır	23.685	1.782.256	1,33 %	0
Gaziantep	461.483	2.130.432	21,66 %	1
Hatay	433.608	1.670.712	25,95 %	1
Istanbul	537.558	15.840.900	3,39 %	0.4
Izmir	149.801	4.425.789	3,38 %	0.4
Kahramanmaraş	96.024	1.171.298	8,20 %	0.6
Kayseri	83.098	1.434.357	5,79 %	0.6
Kilis	106.861	145.826	73,28 %	1
Kocaeli	56.497	2.033.441	2,78 %	0.2
Konya	123.306	2.277.017	5,42 %	0.6
Mersin	240.735	1.891.145	12,73 %	0.8
Şanlıurfa	429.673	2.143.020	20,05 %	1
Gesamt Türkei	**3.746.674**	**84.680.273**	**4,42 %**	**TH**

* Daten der nationalen Migrationsbehörde, abgerufen am 28. 02. 2022

** Daten des nationalen Statistikamtes TUIK 2022

145 Alternative Bedingung wäre zum Beispiel Arbeitslosigkeit gewesen, dessen verfügbarer Wert nicht belastbar ist. Die wenigsten Syrer:innen haben eine offizielle Arbeitserlaubnis und arbeiten illegal. Aus den gleichen Gründen ist die Beschäftigungsquote ebenfalls nicht valide. Ein anderer Faktor könnten die Daten zur

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die Bedingung ‚hoher Anteil Syrer:innen' wird dargestellt mit ~**SYR**.

Die Negierung ‚kein hoher Anteil Syrer:innen' wird dargestellt mit **SYR**.

Der Threshold wird auf der Basis des Landesdurchschnitts auf 4.5 gesetzt.

Tabelle 16: Bedingung Anteil Syrer:innen

Kommune	Prozentualer Anteil		Fuzzy-Wert
Kilis	73,28 %	ab 20 %	1
Hatay	25,95 %		1
Gaziantep	21,66 %		1
Şanlıurfa	20,05 %		1
Mersin	12,73 %	bis 19 %	0.8
Adana	11,32 %		0.8
Kahramanmaraş	8,20 %	bis 10 %	0.6
Bursa	5,85 %		0.6
Kayseri	5,79 %		0.6
Konya	5,42 %		0.6
Landesdurschnitt	4,42 %	*Threshold*	
Istanbul	3,39 %	bis 4 %	0.4
Izmir	3,38 %		0.4
Kocaeli	2,78 %	bis 3 %	0.2
Ankara	1,76 %		0
Diyarbakır	1,33 %		0
Çanakkale	0,98 %	bis 2 %	0

– Hypothese (2) Flüchtlingspolitik der nationalen Regierungspartei: Regierungsnahe Kommunen sind aktiv, um die Politik der nationalen Regierung zu unterstützen. Wenn Kommunen von einer flüchtlingsfreundlichen Regierungspartei geführt werden, sind sie eher bereit, inklusive Maßnahmen für Migration Governance zu entwickeln als oppositionsgeführte Kommunen, die zurückhaltend bei der Übernahme

sozialen Karte ESSN sein, die zwar regional gut aufbereitet sind, aber sich nur auf die einkommensschwachen Gruppen beziehen.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

von inklusiven Maßnahmen sind, um die Politik der nationalen Regierung nicht zu unterstützen.

Bedingung (2): Regierungskonforme Partei in der Kommunalpolitik.

Die Rolle der politischen Parteien in der Türkei ist im Kapitel zum politischen Regime, insbesondere in Bezug auf Migrations- und Asylregime, ausführlich diskutiert worden. In der Dokumentenanalyse der strategischen Pläne war zu beobachten, dass oppositionsgeführte Kommunen (CHP) sich zurückhaltend bis kaum zu Migrationsfragen äußern. Ungeachtet eines hohen Anteils von Menschen aus Syrien in Städten wie Izmir, Çanakkale und Mersin findet zumindest auf der strategischen Ebene weder in den Plänen noch in der Verwaltungsstruktur eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema statt. Die flüchtlingsfreundliche Politik der AKP-Regierung findet auf der kommunalen Ebene unter der Führung der Oppositionsparteien offensichtlich kaum Unterstützung. Gleichzeitig ist in der Auswertung der aktuellen Pläne ein Wandel und langsames Umdenken deutlich geworden. Die Kommunalwahl von 2019 hat in Großstädten wie Istanbul, Izmir und Ankara zu einem politischen Wechsel geführt.

Die Kommunen stehen in einem Mehrebenenverhältnis zu der Zentralregierung und sind von ihr abhängig, auch wenn in den letzten Jahren Dezentralisierungstendenzen zu beobachten sind. Es kann angenommen werden, dass die Regierungspolitik Einfluss auf die lokale Politik im Hinblick auf die Unterstützung der Flüchtlingspolitik nimmt.[146]

Für den Beobachtungszeitraum der Kommunalwahlen 2019 sind die folgenden politischen Parteien für den türkischen Kontext relevant:

- **AKP**: *Adalet ve Kalkınma Partisi* (‚Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung'), konservativ-religiös, Regierungspartei seit 2002.
- **CHP**: *Cumhuriyet Halk Partisi* (‚Republikanische Volkspartei'), sozialdemokratisch-laizistisch, älteste Partei seit der Republikgründung, stärkste Opposition zur Regierungspartei AKP.

146 Dies ist nicht allein im spezifischen Kontext der Türkei zu sehen, sondern auch in vielen europäischen Ländern, etwa in Deutschland unter einer CDU-Regierung mit Angela Merkel an ihrer Spitze in den Jahren 2015/2016. Im Umkehrschluss kann eine flüchtlingsabwehrende nationale Politik wie in Ungarn oder Italien eine mangelnde Unterstützung der Kommunen für die Geflüchteten und die Nichteinhaltung von Standards der europäischen Migrations- und Asylpolitik zur Folge haben.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

– **HDP**: *Halkların Demokratik Partisi* (‚Demokratische Partei der Völker'), politisch links einzuordnen und insbesondere für die kurdischen Minderheitenrechte.

Nach den Wahlergebnissen der Kommunalwahlen von 2019 werden folgende Crisp-Werte vergeben: Regierungspartei = 1, Oppositionspartei = 0.

Tabelle 17: Bedingung Regierungspartei

Kommune	Wahl 2019	Crisp-Wert
Adana	CHP	0
Ankara	CHP	0
Bursa	AKP	1
Çanakkale	CHP	0
Diyarbakır	HDP	0
Gaziantep	AKP	1
Hatay	CHP	0
Istanbul	CHP	0
Izmir	CHP	0
Kahramanmaraş	AKP	1
Kayseri	AKP	1
Kocaeli	AKP	1
Konya	AKP	1
Kilis	AKP	1
Mersin	CHP	0
Şanlıurfa	AKP	1

Die Bedingung ‚Regierungspartei' wird mit **PAR** gekennzeichnet, die Negierung ‚keine Regierungspartei' dementsprechend mit ~**PAR**.

– Hypothese (3) Präsenz internationaler NGOs: Je mehr internationale NGOs vor Ort präsent sind, desto eher entwickeln Kommunen ein Repertoire an inklusiven Maßnahmen im Rahmen von Migration Governance, weil Organisationen wie UNHCR, EU und Weltbank über NGOs durch Geld und Wissen wie ein Katalysator auf die Kommunen wirken.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bedingung (3): Präsenz von NGOs

Internationale Organisationen wie EU, UNHCR oder IOM scheinen eine bedeutende Rolle in den Kommunen sowohl bei der Finanzierung als auch in der Entwicklung von Programmen für die syrischen Geflüchteten zu spielen. Wie bereits im Abschnitt über Externalisierungsprozesse erläutert, nehmen diese Organisationen durch Fördermittel und Projekte, die häufig über Nichtregierungsorganisationen (NGO) in Kooperation mit der Verwaltung durchgeführt werden, auf das lokale Migrationsregime Einfluss.[147]

Die EU zum Beispiel kann nicht direkt Programme in der Türkei fördern, sondern muss über internationale und nationale Organisationen wie im türkischen Fall etwa über den Türkischen Roten Halbmond im ESSN-Programm agieren. Weitere Beispiele sind das bereits erwähnte RESLOG-Programm des schwedischen Städteverbands oder das Bildungs- und Sozialprojekt der deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ). Projekte der NGOs umfassen Konferenzen, Workshops mit Kommunalverantwortlichen, aber auch die Erstellung von Migrationsplänen und Einrichtung einer Fachabteilung (siehe Kapitel 2.2.2.3).

Genaue Angaben zu einzelnen Initiativen sind aufgrund einer Vielzahl an Programmen und Organisationen, die jeweils verschiedene Formen der Berichterstattung haben, nicht valide zu ermitteln. Die herangezogenen Werte beziehen sich daher auf Angaben in den strategischen Plänen der Kommunen sowie Informationen der Vereinten Nationen, die tagesaktuell auf der Website Syria Regional Refugee Response angegeben werden. Da diese Werte Fluktuationen unterworfen sind, wird auf eine numerische Einteilung verzichtet. Bevorzugt wird eine Sortierung der Städte nach der Anzahl der NGOs mit folgender Skala:

Tabelle 18: Wert Präsenz internationale NGO

Präsenz internationaler NGO	Fuzzy-Wert
nicht präsent bis 2	0
eher präsent bis 5	0.33
präsent bis 14	0.66
stark präsent mehr als 15	1

147 https://data.unhcr.org/en/dataviz/38?sv=4&geo=113, Syria Regional Refugee Response, Turkey Inter-Sector Dashboard.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Tabelle 19: Bedingung NGO

Kommune	Kooperation NGO	Fuzzy-Wert
Adana	> 15	1
Ankara	< 14	0.66
Bursa	< 14	0.66
Çanakkale	< 1	0
Diyarbakır	> 15	1
Gaziantep	> 15	1
Hatay	< 14	0.66
Istanbul	> 15	1
Izmir	< 2	0
Kahramanmaraş	< 14	0.66
Kayseri	< 1	0
Kilis	> 15	1
Kocaeli	< 1	0
Konya	< 2	0
Mersin	< 14	0.66
Şanlıurfa	> 15	1

Die Bedingung ‚hohe Präsenz von NGOs' wird dargestellt mit **NGO**, ihre Negierung ‚keine hohe Präsenz von NGOs' dementsprechend mit ~**NGO**.

– Hypothese (4) Wirtschaftskraft der Kommunen: Je stärker die lokale Wirtschaft ist, desto eher bauen Kommunen ein Repertoire an Migration Governance auf, weil sie Ressourcen für eigene Hilfsleistungen und Integrationsprogramme bereithalten und aus der Gruppe der Geflüchteten (günstige) Arbeitskräfte generieren können. Gleichzeitig ist die Bereitschaft bei der wohlhabenden Bürgerschaft vorhanden, sich für ‚Bedürftige' zu engagieren und beispielsweise Geld zu spenden.

Bedingung (4): Wirtschaftsstarke Kommunen:

Die Wirtschaftskraft der Städte wird über das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (BIP) in US-Dollar ermittelt. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) gilt als Maß für die wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft und lässt

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

sich auf Regionen herunterbrechen. Die verfügbaren Zahlen beziehen sich auf einen Mittelwert des BIP pro Kopf aus den Jahren 2018, 2019 und 2020. Insgesamt ist das BIP in den letzten Jahren gesunken. Während das BIP pro Kopf im Durchschnitt 2018 nach Angaben des türkischen Statistikamtes bei 9.791 $ lag, sank der Wert 2019 auf 9.212 $ und schließlich 2020 auf 8.597 $ pro Kopf. Zwischen den Kommunen, die hier untersucht werden, gibt es große Unterschiede. Während die westlichen Metropolen Istanbul (15.171 $), Kocaeli (14.898 $) und Ankara (12.509 $) hohe Mittelwerte vorweisen, liegen die südöstlichen Städte wie Şanlıurfa (3.106 $) oder Diyarbakır (4.098 $) weit unter dem Durchschnitt.

Tabelle 20: Bedingung Wirtschaftskraft

Kommune	BIP pro Kopf Ø 2018–2020 in $ TUIK 2022	Anteil über dem Landesdurchschnitt in %		Fuzzy-Wert
Istanbul	15.171	165,8 %	>100 %	1
Kocaeli	14.898	161,9 %		1
Ankara	12.509	135,9 %		1
Izmir	10.752	116,8 %		0.8
Bursa	10.403	113 %		0.8
Çanakkale	9.705	105,4 %		0.8
Türkei Ø	**9.200**	**100 %**		
Kayseri	7.839	85,2 %	> 80 %	0.6
Mersin	7.635	82,9 %		0.6
Konya	7.273	79 %		0.6
Gaziantep	6.824	74,1 %		0.6
Adana	6.489	70,5 %		0.6
Threshold			> 70 %	
Hatay	5.938	64,5 %	> 60 %	0.4
Kahramanmaraş	5.898	64,1 %		0.4
Kilis	5225	56,8	> 40 %	0.2
Diyarbakır	4.098	44,5 %		0.2
Şanlıurfa	3.106	33,7 %	< 40 %	0

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Das durchschnittliche BIP pro Kopf für die gesamte Türkei lag im Betrachtungszeitraum bei 9.200 $. Alle Kommunen, die über 12.000 $ liegen, erhalten den Wert 1; alle, die über dem Durchschnitt von 9.200 $ liegen, erhalten den Wert 0.8; alle, die über 70 % des durchschnittlichen BIP liegen, erhalten den Wert 0.6, und alle Fälle, die darunter und somit unter der Armutsgrenze liegen (hier ist der Threshold gesetzt), werden mit 0.4 bzw. mit 0.2 oder 0 bewertet.

Die Bedingung ‚Wirtschaftskraft' wird mit **WIRT** angegeben.

Die Bedingung ‚keine Wirtschaftskraft' wird mit ~**WIRT** angegeben.

3.2.5.1 Gesamttabelle kalibrierte Daten

Die kalibrierten Daten dieser vier Bedingungen werden gemeinsam mit den Daten für das Outcome in einer Tabelle zusammengeführt. Die Werte für das Outcome ‚Repertoire an inklusiven Maßnahmen in Migration Go-

Tabelle 21: Kalibrierte Daten

Kommune	INKL	SYR	PAR	NGO	WIRT
Adana	0.8	0.8	0	1	0.6
Ankara	0.6	0	0	0.66	1
Bursa	0.8	0.6	1	0.66	0.8
Canakkale	0.2	0	0	0	0.8
Diyarbakir	0.4	0	0	1	0.2
Gaziantep	0.8	1	1	1	0.6
Hatay	0.4	1	0	0.66	0.4
Istanbul	0.6	0.4	0	1	1
Izmir	0.2	0.4	0	0	0.8
Kahramanmaras	0.6	0.6	1	0.66	0.4
Kayseri	0.6	0.6	1	0	0.6
Kilis	0.6	1	1	1	0.2
Kocaeli	0.2	0.2	1	0	1
Konya	0.2	0.6	1	0	0.6
Mersin	0.4	0.8	0	0.66	0.6
Sanliurfa	0.6	1	1	1	0

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

vernance‘ wurde am Anfang dieses Kapitels ausführlich dargestellt. Das Outcome wird mit INKL für Inklusion abgekürzt. Die Rohdaten befinden sich im Anhang. Die Städtenamen werden in *R* ohne türkische Sonderbuchstaben bearbeitet und im Folgenden in den Auswertungen nicht verändert.

Die mengentheoretische QCA prüft diese Daten zunächst auf notwendige Bedingungen und dann für hinreichende Bedingungen. Vor der Durchführung der konkreten Analyse wird das Konzept der notwendigen Bedingung näher erläutert.

3.2.5.2 Notwendige Bedingungen

Eine Bedingung X ist immer dann notwendig für ein Outcome Y, wenn das Outcome Y mit der Bedingung X vorliegt. Die notwendige Bedingung X ist somit eine Obermenge des Outcomes Y (Pennings 2009: 343). $\mathbf{X} \leftarrow \mathbf{Y}$

Falls die Bedingung X eine Obermenge des Outcomes Y ist, ist empirische Konsistenz gegeben (Oana et al. 2021: 63). Empirisch relevant ist dies jedoch nur, wenn die Bedingung X eine nichttriviale Obermenge des Outcomes Y ist. Trivial ist die Bedingung, wenn das Outcome Y eine viel kleinere Menge als die Bedingung X hat. Die Gefahr der Trivialität besteht, wenn eine Bedingung bei allen Fällen auftaucht (Rubinson 2019).

Entscheidend ist die konzeptionelle Aussagekraft: Stellt die Bedingung in einem sinnvollen Konzept eine Notwendigkeit für das Outcome dar? Auf der Basis von hohen Werten in der Konsistenz und der Abdeckung muss darum die theoretische Interpretation der notwendigen Bedingungen für das Outcome aussagekräftig sein (Mello 2021: 107). Um mögliche Fallstricke durch Trivialität zu vermeiden, werden Prüfwerte in die Analyse eingebunden und die Ergebnisse für notwendige Bedingungen visualisiert. Häufig werden notwendige Bedingungen in sozialwissenschaftlichen Arbeiten unter den Rahmenbedingungen (scope conditions) aufgeführt (Goertz 2006: 94).

Bei Fuzzy-Sets ist bei der Suche nach notwendigen Bedingungen die Relevanz entscheidend. Sie wird über einen XY-Plot mit der Bedingung X auf der x-Achse und dem Outcome Y auf der y-Achse gezeigt.[148]

Bei perfekter Relevanz einer notwendigen Bedingung liegen die Fälle in der linken unteren Hälfte und rechts oberhalb der Diagonale. Das Finden

148 Im Crisp-Set wird die Mengenbeziehung in einem Euler-Diagramm dargestellt.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

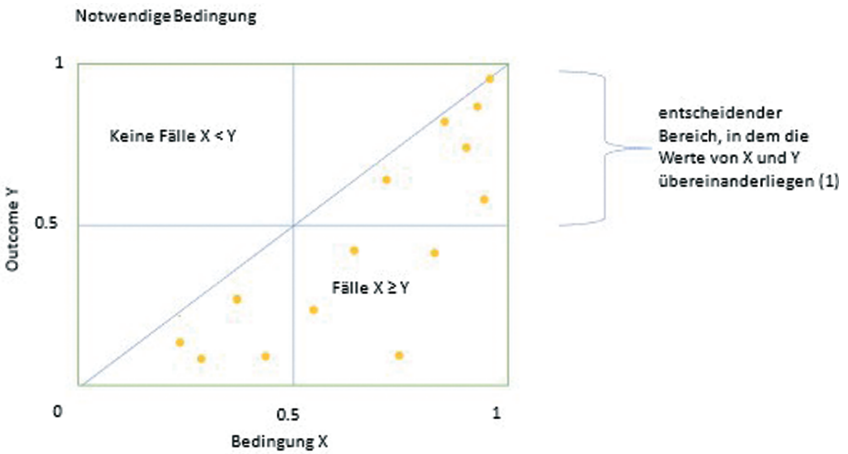


Abbildung 24: Schema Notwendige Bedingung

von abweichenden Fällen (*deviant cases*) ist Teil der Konsistenzermittlung durch XY-Plots. In der oberen linken Ecke liegen die abweichenden Fälle, die zu hohen Werte für das Outcome Y und zu niedrigen Werte für die Bedingung X (Duşa 2019: 118).

Um Muster von notwendigen Bedingungen in Fuzzy-Werten zu messen, stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung. Als Gradmesser für die Abweichung von der perfekten Mengenmitgliedschaft dienen die *parameter of fit* (pof). Diese bewerten Güte und Stärke des Mengenverhältnisses (Wagemann 2015: 427). Für die Suche nach notwendigen Bedingungen sind zwei Werte entscheidend: Das ist zum einen die **Konsistenz** (*consistency*), die die Güte der Teilmengenbeziehung angibt. Wenn das Outcome die perfekte Teilmenge der notwendigen Bedingungen ist, liegt die Konsistenz bei **1** (Ide/Mello 2022: 11). Das heißt, das Outcome Y ist eine perfekte Teilmenge der notwendigen Bedingungen (Marx et al. 2014: 127). Höhere Werte repräsentieren mehr Konsistenz notwendiger Beziehungen (Wagemann 2015: 426). Als minimaler Schwellenwert gilt bei Fuzzy-Werten 0.9.[149]

149 Bei der Bestimmung der notwendigen und hinreichenden Bedingungen gibt es unterschiedliche Werte: Während die Schwellenwerte für den Konsistenzwert für notwendige Bedingungen bei 0.9 liegen, wird für hinreichende Bedingungen ein Wert von mindestens 0.75 empfohlen (Greckhamer et al. 2018: 489).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Das **Abdeckungsmaß** (*coverage*) bestimmt die Deckung der Teilmenge an der Übermenge und gibt einen Hinweis auf die mögliche Trivialität der notwendigen Bedingungen. Die Abdeckung misst somit den Grad der empirischen Relevanz einer notwendigen Bedingung für das Outcome (Marx et al. 2014, S. 127). Das Abdeckungsmaß rangiert zwischen 0 und 1. Je niedriger der Abdeckungswert, desto stärker könnte die Bedingung X als trivial für das Outcome Y interpretiert werden. Anders formuliert: Hohe Werte bei der Abdeckung bedeuten geringe Trivialität. Als weitere Quelle dient der sogenannte RoN-Wert, der anzeigt, ob die Bedingung X und das Outcome Y zu sehr differieren und ob beide sehr groß sind (Buche et al. 2015: 11).

Diese Parameter helfen, die Qualität der Teilmengenbeziehung zu messen. Bei ausreichend hohen Konsistenzwerten (> 0.9) wird gleichzeitig immer der Abdeckungswert berechnet. Für die Abdeckung und RoN gibt es in der Forschung zwar keine Schwellenwerte, allerdings den Hinweis, dass Werte, die unter 0.5 liegen, ein Zeichen dafür sein können, dass die notwendige Bedingung trivial sein könnte (Mello 2021: 126).

Analyse der notwendigen Bedingungen für das Outcome ‚Migration Governance'

Auf der Basis der zuvor kalibrierten Daten ergibt die Analyse der *parameters of fit* in *R* die folgenden Werte für die untersuchten Bedingungen, die alle unter dem Mindestwert von 0.9 liegen.

Tabelle 22: Parameters of fit (pof) Notwendige Bedingung

Bedingung	Anwesenheit der Bedingung			Abwesenheit der Bedingung		
	Konsistenz (Cons.Nec)	Abdeckung (Cov.Nec)	Relevanz (RoN)	Konsistenz (Cons.Nec)	Abdeckung (Cov.Nec)	Relevanz (RoN)
SYR	0.8	0.711	0.729	0.5	0.571	0.75
PAR	0.55	0.55	0.69	0.45	0.45	0.645
NGO	0.807	0.695	0.702	0.387	0.463	0.721
WIRT	0.775	0.646	0.653	0.625	0.781	0.873

Da keine Bedingung über dem Mindestwert von 0.9 liegt, ist keine einzelne Bedingung allein notwendig für das Outcome ‚Migration Governance', was auf der Basis der Auswertung des Textmining, der Literatur und des thematischen Rahmenkonzeptes nicht überraschend ist.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bei komplexen Phänomenen ist das Vorkommen einer einzelnen notwendigen Bedingung selten. In den meisten Fällen wird eine Bedingung notwendig in der Kombination mit einer anderen, entweder in einer Verbindung, die eine Schnittmenge von zwei oder mehr Mengen ist, oder in einer Disjunktion, die eine Vereinigung von zwei oder mehr Mengen ist (Duşa 2019: 119). Dies ist die sogenannte SUIN-Bedingung.

3.2.5.3 SUIN-Bedingungen

SUIN steht für notwendige Bedingungen, die nicht hinreichend, aber gleichzeitig funktionale Äquivalente zueinander sind (Sufficient but Unnecessary part of a factor that is Insufficient but Necessary for an outcome). Das QCA-Standardprotokoll umfasst daher sowohl die Analyse einzelner Bedingungen als auch in Kombinationen mit dem logischen ODER (+), das SUIN-Verbindungen aufzeigt. Die Analyse von notwendigen Kombinationen von Bedingungen als SUIN steht für kausale Komplexität bei notwendigen Bedingungen (Mahoney/Barrenechea 2019: 307).

Die Frage, ob eine Kombination von Bedingungen als SUIN-Bedingung gemeinsam notwendig für das Outcome wirkt, kann in *R* mit der Funktion *superSubset* aufgezeigt werden.

Die Bedingung ‚Präsenz von NGOs' führt in Verbindung mit ‚keine Wirtschaftskraft' (~WIRT) mit einem Konsistenzwert von 0.932, einer Abdeckung von 0.644 sowie Relevanz von 0.710 zu einer SUIN-Bedingung:

	inclN	RoN	covN
NGO + ~WIRT	0.932	0.644	0.710

Das bedeutet, dass die ‚Präsenz von NGOs' oder ‚keine Wirtschaftskraft' in Verbindung als eine notwendige SUIN-Bedingung für das Outcome ‚Migration Governance' betrachtet werden können. Die folgende grafische Darstellung als Necessity-Plot zeigt die Fälle:

Der XY-Plot zeigt die Verteilung der Kommunen im oberen rechten Dreieck unter der Diagonalen. Für Gaziantep, Adana, Istanbul, Şanlıurfa und Kilis trifft diese SUIN-Kombination genau auf der rechten Achse zu, ebenso für Kahramanmaraş und Ankara unterhalb der Diagonalen. Im unteren Quadrat trifft diese Formel ebenfalls noch für Mersin, Hatay und Diyarbakır zu.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

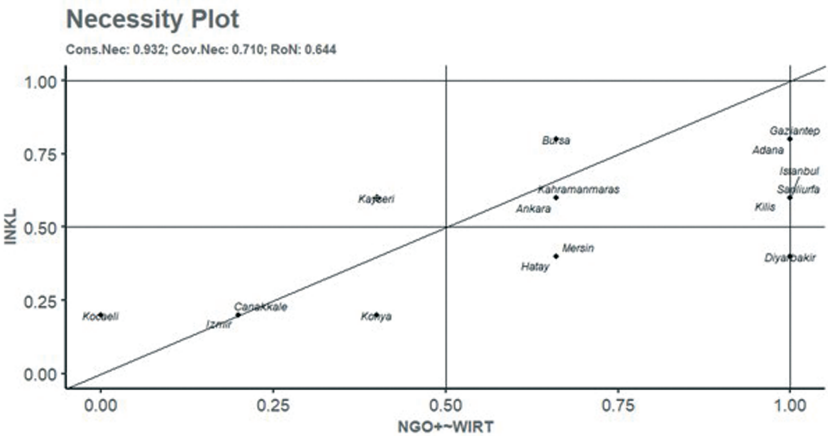


Abbildung 25: Necessity-Plot für Outcome

NGO + ~WIRT ← Y

In diesen Städten ist die ‚Präsenz von NGOs' in Verbindung mit der ‚fehlenden Wirtschaftskraft' notwendig, damit sich das Outcome bilden kann. Das bedeutet, dass für wirtschaftsschwache Kommunen die Präsenz der internationalen NGOs **notwendig** ist, um ein Repertoire an inklusiven Maßnahmen in Migration Governance zu bilden. Dies ist nachvollziehbar, da jenen Kommunen die finanziellen Mittel fehlen, um eigene Maßnahmen entwickeln zu können. Darum führt die Präsenz von internationalen Organisationen mit ihrem Geld und Wissen bei finanzschwachen Kommunen zu einem Aufbau von inklusiven Ansätzen, die über das Mindestmaß an Versorgung der Geflüchteten hinausgehen. Außer für Istanbul trifft diese Aussage auf alle Städte im relevanten Bereich zu, die sich regional an der südosttürkischen Grenzregion befinden und sich sowohl mit Armut als auch mit großen Fluchtbewegungen auseinandersetzen müssen.

Vor dem Hintergrund der empirischen Relevanz der Fälle, auf welche die SUIN-Kombination trifft, ist die Hypothese (3) ‚Präsenz internationaler NGOs' in Kombination mit einer fehlenden Wirtschaftskraft der Hypothese (4) ‚Wirtschaftskraft der Kommunen' als notwendige SUIN-Bedingung nachweisbar.

Im Sinne der Äquifinalität führt die Prüfung einer möglichen SUIN-Bedingung für das Nichtoutcome ~Y zum folgenden Ergebnis:

		inclN	RoN	covN
1	**~SYR + ~WIRT**	0.900	0.636	0.692
2	**~NGO + ~WIRT**	0.918	0.614	0.687

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

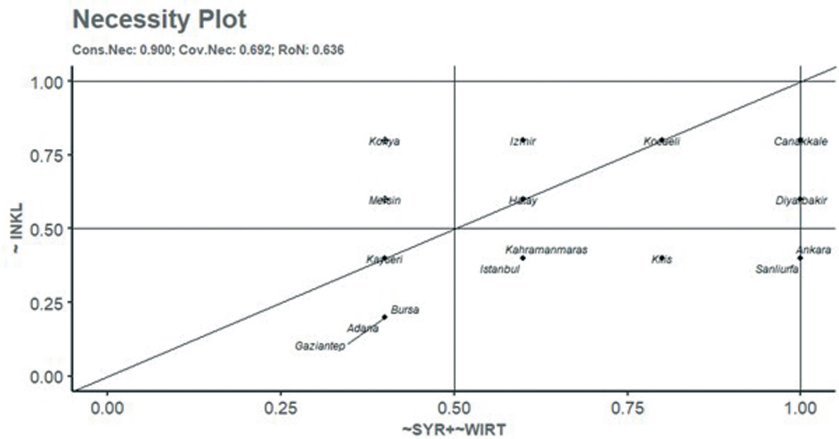


Abbildung 26: Necessity-Plot für Nichtoutcome 1

Es sind zwei SUIN-Kombinationen möglich, auch wenn die erste SUIN mit 0.9 knapp den erforderlichen Konsistenzwert erreicht.

Das bedeutet, dass kein hoher Anteil von Syrer:innen in Verbindung mit fehlender Wirtschaftskraft dazu führt, dass in den Kommunen **keine** Migration Governance gebildet wird.

Der dazugehörige Plot zeigt die folgende Verteilung der Städte für diese SUIN-Bedingung:

~SYR + ~WIRT ← ~Y

Die Städte Hatay und Kocaeli liegen genau auf der Diagonalen im XY-Plot, während Çanakkale und Diyarbakır genau auf der rechten Achse liegen. Das bedeutet, die Abwesenheit der Syrer:innen in Verbindung mit fehlender Wirtschaftskraft führt dazu, dass die Städte **keine** Migration Governance entwickeln.

Die zweite SUIN-Bedingung mit ‚keine Präsenz NGOs' in Verbindung mit ‚keiner Wirtschaftskraft' erreicht mit 0.918 einen höheren Konsistenzwert.

~NGO + ~WIRT ← ~Y

Im XY-Plot liegen im oberen rechten Dreieck unter der Diagonalen die Städte Çanakkale, Konya, Izmir und Kocaeli auf der rechten Achse. Hatay liegt genau auf der Diagonalen und Diyarbakır in der Mitte relevanten Bereiches für notwendige Bedingungen. All diesen Städten ist gemein, dass

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

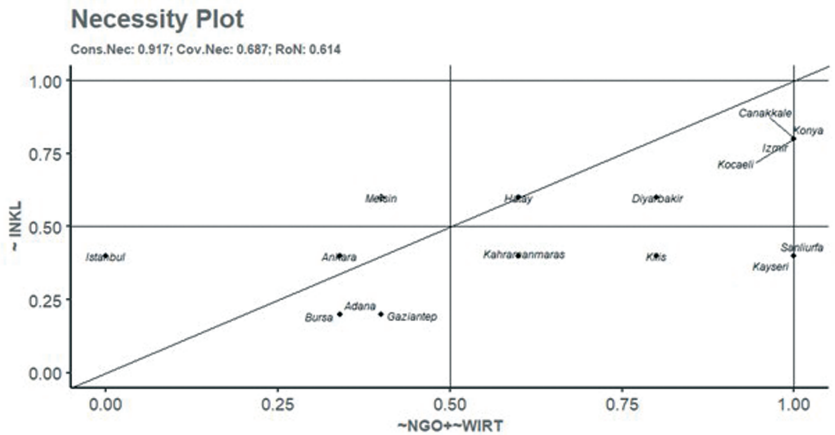


Abbildung 27: Necessity-Plot für Nichtoutcome 2

die Verbindung von ‚nicht präsenten NGOs' und ‚fehlender Wirtschaftskraft' zum Nichtoutcome führt. In diesen wirtschaftsstarken Städten führt die Abwesenheit von NGOs dazu, dass keine inklusiven Maßnahmen im Sinne von Migration Governance entwickelt werden.

Bei der Betrachtung der SUIN-Kombinationen sowohl für die Anwesenheit als auch für die Abwesenheit des Outcomes entsteht der Eindruck, dass NGOs bei fehlender Wirtschaftskraft für den Aufbau von Migration Governance relevant sind, **NGO + ~WIRT ← Y**.

Auch wenn die Wege nicht spiegelbildlich sind, zeigen alle SUIN-Verbindungen jedoch, dass sowohl internationale Organisationen als auch die Wirtschaftskraft in Kombination für das Outcome notwendig sein können, da sie die notwendigen Ressourcen für die Kommunen bieten. Mit den finanziellen Ressourcen kommt zudem das Wissen der NGOs und somit die Bereitschaft und Möglichkeit, kommunale Dienstleistungen aufzubauen.

Als kontrafaktische Aussage (*counterfactual statement*) kann formuliert werden, dass ohne die Präsenz von internationalen NGOs wirtschaftsarme Kommunen **kein** Repertoire an inklusiven Maßnahmen als Migration Governance aufbauen können.[150]

150 Mahoney und Barrenechea erläutern die SUIN-Bedingungen kontrafaktisch mit der hypothetischen Frage: „Was wäre, wenn … George Bush nicht gewählt worden wäre"? (Mahoney / Barrenechea 2019: 311).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Umgekehrt gilt, dass ein hoher Anteil von Syrer:innen in wirtschaftsstarken Kommunen oder die Präsenz von internationalen Organisationen in wirtschaftsstarken Kommunen zur Bildung von Migration Governance führen können.

Nach der Kalibrierung der Daten und der Ermittlung der notwendigen Bedingungen erfolgt im dritten Schritt die Analyse der hinreichenden Bedingungen. Notwendige und hinreichende Bedingungen sind dabei zwei komplementäre Konzepte.

3.2.5.4 Hinreichende Bedingungen

> „The usual QCA result is a set of causal recipes specifying the different intersections of conditions that are consistently linked to a given outcome, which in turn circumscribe subsets of cases that consistently display the outcome" (Ragin/Fiss 2017: 123)

Der Hauptzweck der QCA liegt im Finden der Minimalkonfiguration von Bedingungen, die hinreichend für das Entstehen eines Outcomes sind. Das Ergebnis zeigt kausale Terme als Lösungspfade auf, die Schnittmengen von Bedingungen kennzeichen, die zu einem bestimmten Qutcome führen bzw. Teilmengenbeziehungen der Fälle aufzeigen. Der Sinn des mengentheoretischen Ansatzes der QCA ist somit die Analyse der Beziehungen zwischen Bedingungen in Bezug zu einem sozialen Phänomen und nicht der Klärung von Netto-Effekten von Variablen (Ragin/Fiss 2017: 122).

Das Kernstück der QCA ist die Untersuchung von hinreichenden Bedingungen anhand einer sogenannten Wahrheitstabelle, die mittels eines Algorithmus minimiert wird. Diese Tabelle ist der Schlüssel zum Ableiten von Teilmengenbeziehungen von hinreichenden Bedingungen. Die Analyse erfolgt mittels logischer Minimierung, um hinreichende Bedingungen für das Outcome zu identifizieren. Hinreichend ist eine Bedingung, wenn sie immer dann auftritt, wenn auch das Outcome eintritt (Mello 2021: 127). $\mathbf{X} \rightarrow \mathbf{Y}$

Sowohl der Algorithmus, der die Wahrheitstabelle erzeugt, als auch derjenige, der die logische Minimierung erzeugt, haben das Ziel, hinreichende Bedingungen zu finden. Hinreichende Bedingungen werden durch die Minimierung der Wahrtabelle ermittelt, indem redundante Bedingungen nach der Booleschen Algebra eliminiert werden (Ide/Mello 2022: 5).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bei der Suche der Lösungsformel ist die Einbeziehung der logischen Rudimente (*logical remainder*) – in der Tabelle kenntlich gemacht mit dem Fragezeichen – als Zeichen der begrenzten empirischen Vielfalt (*limited diversity*) entscheidend, die zu drei Lösungstermen führt: der konservativen (*conservative*), sparsamen (*most parsimonious*) und der intermediären (*intermediate*) Lösung (Thomann/Maggetti 2020: 363).

Die QCA produziert diese drei Formeln, die sich im Umgang mit der ‚begrenzten empirischen Vielfalt' unterscheiden, sich aber nie widersprechen:[151]

a) Die konservative ist die komplexe Lösung mit der logischen Minimierung empirisch vorliegender Fälle ohne logische Rudimente.
b) Die intermediäre Lösung ist zwar sparsam, arbeitet aber mit theoretischen Annahmen über die Bedingungen, die eingespeist werden.
c) Der sparsame (*parsimonious*) Weg reduziert alle logischen Rudimente unabhängig von ihrem Inhalt zu einer Lösung (Oana et al. 2021: 130).

Während bei der Suche nach notwendigen Bedingungen die SUIN als Kombination dieser Bedingungen im Vordergrund stand, gilt es bei der Analyse der hinreichenden Bedingungen INUS als Kombination von Bedingungen auszumachen, die wenn nicht einzeln, aber gemeinsam zum Outcome führen (Mello 2021: 72). Die Abkürzung INUS steht für Insufficient but Necessary part of a condition which itself Unnecessary but Sufficient for the result. Dies heißt übersetzt, dass eine Bedingung nicht hinreichend, aber notwendiger Teil von einer Kombination von Bedingungen ist, die an sich nicht notwendig, aber hinreichend für das Outcome sind.

Diese komplizierte Formel spiegelt die kausale Komplexität wider, dass unterschiedliche Wege zu **einem** Ergebnis führen können. Diese Wege können aus unterschiedlichen Kombinationen von Bedingungen bestehen, die in der Lösungsformel durch die jeweilige Notation kenntlich gemacht werden.

151 Zurzeit gibt es einen wissenschaftlichen Disput, welche Lösung die beste QCA-Lösungsformel ist. Während Baumgartner und Thiel die konservative Lösung favorisieren (Baumgartner u. Thiem 2020, S. 302), plädiert der Entwickler des *R*-Paketes QCA für die sparsame Lösung: Das Hauptaugenmerk bei der QCA liege darauf, minimal ausreichende Lösungen zu finden, die zum Auftreten eines Ergebnisses führen. Minimalität werde erreicht, indem irrelevante kausale Bedingungen iterativ eliminiert werden (Duşa 2022: 542). Mello plädiert im neuen QCA-Handbuch hingegen für die intermediäre Lösung (Mello 2021: 141).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

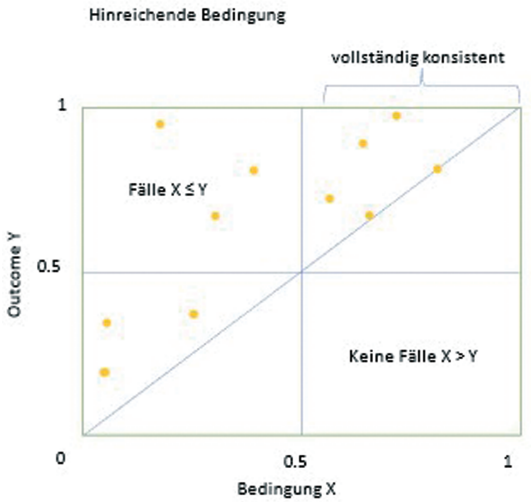


Abbildung 28: Schema Hinreichende Bedingung

Die QCA versucht somit, minimale Kombinationen von Bedingungen zu finden, die für das Outcome hinreichend sind. Die Visualisierung der Muster von hinreichenden Bedingungen erfolgt, wie bei den notwendigen Bedingungen, über einen XY-Plot. Dabei spiegeln sich hinreichende und notwendige Bedingungen wider. Die Abdeckung zeigt sich durch die Nähe der Fälle zu der Diagonalen. Je näher Fälle an der Diagonalen liegen, desto stärker ist die Abdeckung. Je weiter weg die Fälle über der Diagonalen rangieren, desto weniger ist die Abdeckung für die Bedingung gesichert (Duşa 2019: 125).

Wie auch bei der Analyse der notwendigen Bedingungen helfen bei der Identifizierung von hinreichenden Bedingungen Konsistenz- und Abdeckungswerte. Für die Analyse der hinreichenden Bedingungen werden ebenfalls die *parameters of fit* (pof) herangezogen, die im Gegensatz zu denjenigen der notwendigen Bedingungen andere Mindestwerte für die Konsistenz und Abdeckung erfordern (Greckhamer et al. 2018: 489).

Im Gegensatz zur Notwendigkeit, bei der die Abdeckung ein Maß dafür ist, wie trivial eine Bedingung für ein Ergebnis ist, wird bei der hinreichenden Bedingung die Abdeckung (*coverage*) als Maß verwendet, um zu berechnen, wie viel des Gesamtoutcomes Y durch eine kausale Bedingung X erklärt wird. Die Aussagekraft ist ähnlich wie bei der Konsistenz der notwendigen Bedingung. Je höher der Wert, desto konsistenter ist das

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

empirische Muster für hinreichende Bedingungen. Je mehr Fälle unter der Diagonalen liegen, desto niedriger ist der Konsistenzwert. Ein Wert von 0.75 gilt als Untergrenze für die Konsistenz von hinreichenden Bedingungen (Ragin 2006: p. 294).

Jeder Fall unter der Hauptdiagonalen ist ein abweichender Fall (*deviant cases in kind* – dcc), der in zwei Formen auftreten kann: entweder als *in degree* oder als *in kind*. Diese Fälle widersprechen der Annahme einer hinreichenden Bedingung, weil sie nah bei X > 0.5 liegen und gleichzeitig zu Y < 0.5 tendieren. Diese Fälle haben einen zu hohen Wert für das Ergebnis Y und einen zu niedrigen Wert für die Bedingung X (Duşa 2019: 129). Daher werden diese vom weniger als perfekten Konsistenzwert abweichenden Fälle überprüft. Die Fallkenntnis ist aber entscheidend, um Aussagen über die solide empirische Basis einzuordnen.

Ein weiterer Weg der Analyse bei Fuzzy-Sets ist die Ermittlung von PRI (*proportional reduction in inconsistency*). Ein potenzielles Problem in Fuzzy-Sets sind gleichzeitige Teilmengenbeziehungen (*simultaneous subset relations*). Dies ist gegeben, wenn die gleiche Bedingung X konsistent genug ist, um eine Teilmenge von Y und ihrer logischen Negation ~Y zu sein. Die gleiche Bedingung für beide Outcomes als hinreichend zu erklären ist in einer QCA ein Risiko. Das passiert, wenn der gleiche Fall eine Teilmitgliedschaft in Menge und Negation hat. Daher gibt es mit dem PRI einen Wert, der angibt, zu welchem Grad eine Bedingung eine Teilmenge von Y oder ~Y ist (Greckhamer et al. 2018: 489). Im Standardprotokoll für die Identifizierung von hinreichenden Bedingungen gilt es demzufolge zu prüfen, ob sowohl der Konsistenzwert hoch genug als auch der PRI-Wert ausreichend ist. PRI-Werte, die niedriger als 0.5 sind, sollten deshalb nicht als hinreichend bezeichnet werden (Mello 2021: 116).

3.2.5.4.1 Analyse der hinreichenden Bedingungen

Nachdem die kalibrierten Daten der einzelnen Bedingungen und des Outcomes in *R* auf notwendige Bedingungen geprüft wurden, wird im zweiten Schritt auf hinreichende Bedingungen hin analysiert. Die Tabelle unten zeigt für die Anwesenheit und Abwesenheit der einzelnen Bedingungen die jeweiligen Konsistenz-, Abdeckungs- und PRI-Werte:

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Tabelle 23: Parameters of fit (pof) für Hinreichende Bedingung

Bedingung	Anwesenheit der Bedingung			Abwesenheit der Bedingung		
	Konsistenz (Cons.Suf)	Abdeckung (Cov.Suf)	PRI (PRI)	Konsistenz (Cons.Suf)	Abdeckung (Cov.Suf)	PRI (PRI)
SYR	0.711	0.800	0.480	0.571	0.500	0.167
PAR	0.550	0.550	0.357	0.450	0.450	0.185
NGO	0.694	0.807	0.483	0.467	0.387	0.086
WIRT	0.646	0.775	0.370	0.781	0.625	0.417

Die Daten werden in der Wahrheitstabelle so erfasst, dass jede mögliche kausale Bedingung und das Outcome jeweils in einer Spalte dargestellt werden. Alle logisch möglichen Kombinationen von Bedingungen werden aufgelistet (Thomann et al. 2022: 8).

Dabei bedeutet der Wert 1 die Anwesenheit einer Bedingung oder des Outcomes und im Gegenzug 0 die Abwesenheit der Bedingung bzw. des Outcomes. In den Zeilen werden alle logisch möglichen Kombinationen ($2^{\text{Anzahl der Bedingungen}}$) dargestellt (Schneider/Wagemann 2007: 48). Jede Zeile in der Tabelle trifft eine Aussage darüber, ob die Bedingungen hinreichend sind oder nicht. Die Zeilen, die mit dem Outcome einhergehen, werden für die Minimierung genutzt. Dieser Prozess dient dem Vergleich der Konfiguration von Bedingungen und wird nach der Booleschen Algebra zu einer weniger komplexen Formel minimiert (Ide/Mello 2022: 5).

Property Cube

Eine einfache Möglichkeit, sich die Reihen der Wahrheitstabelle vorzustellen, ist ein dreidimensionaler Raum. Der dreidimensionale Raum stellt einen Würfel mit acht Ecken dar, der jede der drei Dimensionen für eine Bedingung abbildet (Schneider/Wagemann 2013: 98). Die Ecken korrespondieren mit den Zeilen in der Wahrheitstabelle und zeigen die Szenarien aller logisch möglichen Kombinationen der jeweiligen drei Bedingungen (Oana et al. 2021: 104). Jede Wahrheitstabelle mit Fuzzy-Sets kann in diesem *property space* repräsentiert werden, in dem jede mögliche Kombination der Bedingungen fallbezogen einen Punkt darstellt (Pennings 2009: 340).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

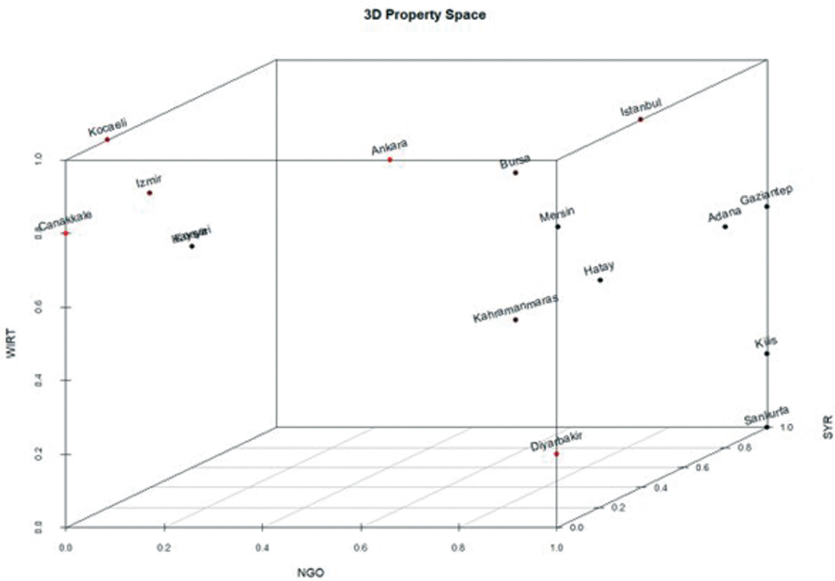


Abbildung 29: Property Cube

Am dreidimensionalen Würfel wird die Verteilung der einzelnen Fälle gemäß den Werten der Bedingungen deutlich. Zum Beispiel liegt die südostürkische Stadt Sanliurfa genau auf der linken hinteren Ecke, wo zwar für die Bedingungen ‚hoher Anteil Syrer:innen' (SYR) und ‚Präsenz NGOs' mit 1.0 ein hoher Wert, aber mit 0.0 für ‚keine Wirtschaftskraft' (~WIRT) ein niedriger Wert zutrifft. Im Gegensatz dazu liegt die westürkische Stadt Çanakkale auf der linken Graden vorne mit hohen Werten für die Wirtschaftskraft, aber niedrigen Werten bei NGOs und SYR. Kayseri und Konya überlappen sich, das heißt, sie sind als Nachbarstädte auch hinsichtlich der Verteilung der Bedingungen ähnlich.

ESA – Enhanced Solution Analysis

Für die vorliegende Arbeit wird die erweiterte Analyse (*enhanced solution – ESA*) nach den Empfehlungen des Handbuchs *Qualitative Comparative Analysis Using R* von Oana, Schneider und Thomann durchgeführt (Oana et al. 2021). Gemäß dem Protokoll wird bei der Analyse der hinreichenden Bedingungen erst die Abwesenheit des Outcomes ~Y und dann die Ana-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

lyse des Y mit der Wahrheitstabelle für Y sowie Minimierung nach dem Algorithmus durchgeführt. Das ESA-Protokoll für die Abwesenheit des Outcomes (~Y) wird angewendet, um widersprüchliche Annahmen (*contradictory assumptions*) und gleichzeitige Teilmengenbeziehungen (*simultaneous subset relation*) sowie widersprüchliche Aussagen zu notwendigen Bedingungen (*contradicting statement of necessary)* auszuschließen (Oana et al. 2021: 125). Gleichzeitige Teilmengenbeziehungen und widersprüchliche Annahmen herrschen vor, wenn dieselbe Konfiguration inkohärent als ausreichend für das Ergebnis und seine Negation angesehen wird oder wenn eine Konfiguration das Ergebnis impliziert, obwohl sie eine negierte notwendige Bedingung enthält (Thomann/Maggetti 2020: 371). Solche unhaltbaren und andere logisch unmöglichen Argumente können durch entsprechende Behandlung von Restzeilen mit erweiterter Standard-Analyse (ESA) vermieden werden (Oana et al. 2021: 138).

Die Analyse wird dreifach ausgeführt: mit a) einer einfachen Lösung, b) einer konservativen Lösung ohne logisches Rudiment sowie c) mit kontrafaktischen Annahmen. Während die sparsame Lösung durch den Minimierungsalgorithmus erstellt wird, beruht die intermediäre Lösung auf dem Input des Forschenden, der darauf abzielt, nur die logischen Restzeilen als kontrafaktische Annahmen (*easy counterfactuals*) aufzunehmen, die „mit theoretischem und substanziellem Wissen konsistent sind" (Ragin 2009: 118).

Da die Methode der QCA in ihrer kausalen Komplexität asymmetrisch ist, wird nicht nur die Anwesenheit des Outcomes, sondern auch dessen Abwesenheit untersucht. Gemäß der oben ausgeführten Empfehlung nach ESA wird zunächst das Nichtoutcome und im Anschluss das Outcome untersucht.

3.2.5.4.2 Wahrheitstabelle für das Nichtoutcome ~Y

In der vorliegenden Analyse basiert die Wahrheitstabelle für das Nichtoutcome auf vier Bedingungen und beinhaltet 16 Zeilen. Von den 16 Zeilen sind neun als Fälle vertreten, sechs logische Rudimente sind durch das Fragezeichen (?) markiert.

Die Abkürzungen stehen für SYR: ‚hoher Anteil Syrer:innen', WIRT: ‚Wirtschaftskraft', NGO: ‚Präsenz internationaler NGOs', PAR: ‚Regierungspartei'.

Die Wahrheitstabelle für die Analyse der Abwesenheit des Outcomes ‚Migration Governance' zeigt in der ersten Reihe (Zeile 3) einen Treffer

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Tabelle 24: Wahrheitstabelle für das Nichtoutcome

Zeile	PAR	NGO	WIRT	SYR	OUT	N	Incl	PRI	Fälle
3	0	0	1	0	1	2	1	1	Canakkale, Izmir
11	1	0	1	0	1	1	939	851	Kocaeli
12	1	0	1	1	1	2	837	541	Kayseri, Konya
6	0	1	0	1	0	1	857	500	Hatay
5	0	1	0	0	0	1	833	500	Diyarbakir
8	0	1	1	1	0	2	800	333	Adana, Mersin
7	0	1	1	0	0	2	753	0	Ankara, Istanbul
16	1	1	1	1	0	2	556	0	Bursa, Gaziantep
14	1	1	0	1	0	3	533	0	Kahramanmaras, Kilis, Sanliurfa
1	0	0	0	0	?	0			
2	0	0	0	1	?	0			
4	0	0	1	1	?	0			
9	1	0	0	0	?	0			
10	1	0	0	1	?	0			
13	1	1	0	0	?	0			
15	1	1	1	0	?	0			

für die westtürkischen Städte Çanakkale und Izmir mit perfekten Konsistenz- und PRI-Werten von 1. Ebenfalls ein Treffer ist in der zweiten Reihe (Zeile 11) mit Kocaeli gegeben. In der dritten Reihe (Zeile 12) ist mit Kayseri und Konya ebenfalls das Nichtoutcome mit akzeptablen Werten gegeben. Dem folgen Nichttreffer für das Nichtoutcome sowie logische Restzeilen, die mit einem Fragezeichen gekennzeichnet sind.

Gemäß dem ESA-Protokoll wurden vor dem Minimierungsprozess unhaltbare Annahmen, die den Behauptungen der Notwendigkeit widersprechen, und widersprüchliche vereinfachende Annahmen oder unmögliche Restzeilen aus der Wahrheitstabelle entfernt.

Der zweite Schritt minimiert die Wahrheitstabelle auf der Grundlage des Quine-McCluskey-Algorithmus, wobei Zeilen mit einem Konsistenzwert von weniger als 0.75, einem PRI-Wert von 0.51 nach den oben erläuterten Gütekriterien für die Analyse der notwendigen Bedingungen ausgeschlossen wurden.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tabelle 25: ESA-Wahrheitstabelle für das Nichtoutcome

Zeile	PAR	NGO	WIRT	SYR	OUT	n	incl	PRI	Fälle
3	0	0	1	0	1	2	1	1	Canakkale, Izmir
11	1	0	1	0	1	1	939	851	Kocaeli
6	0	1	0	1	0	1	857	500	Hatay
12	1	0	1	1	0	2	837	541	Kayseri, Konya
5	0	1	0	0	0	1	833	500	Diyarbakir
8	0	1	1	1	0	2	800	333	Adana, Mersin
7	0	1	1	0	0	2	753	0	Ankara, Istanbul
16	1	1	1	1	0	2	556	0	Bursa, Gaziantep
14	1	1	0	1	0	3	533	0	Kahramanmaras, Kilis, Sanliurfa
1	0	0	0	0	0	0			
2	0	0	0	1	0	0			
4	0	0	1	1	0	0			
9	1	0	0	0	0	0			
10	1	0	0	1	0	0			
13	1	1	0	0	0	0			
15	1	1	1	0	0	0			

Die Minimierung der ESA-Wahrheitstabelle ergibt die folgende konservative Lösungsformel für das Nichtoutcome[152]:

	inclS	PRI	covS	covU	Fälle
~NGO * WIRT * ~SYR	967	928	510		Canakkale, Izmir; Kocaeli
Lösung	967	928	510		

Das heißt: Die fehlende ‚Präsenz von internationalen NGOs', vorhandene ‚Wirtschaftskraft' bei keinem ‚hohen Anteil an Syrer:innen' führt in Kombination zum Nichtoutcome. In den wirtschaftsstarken Städten Çanakkale, Izmir und Kocaeli führt die fehlende ‚Präsenz von NGOs' und der ‚hohe Anteils an Syrer:innen' dazu, dass in diesen Städten keine Migra-

152 Das Komma in der Lösungsformel zeigt die Fälle in der jeweiligen Reihe in der Wahrheitstabelle an, die durch ein Semikolon von den Fällen einer anderen Reihe getrennt werden, aber trotzdem das Outcome bzw. Nichtoutcome präsentieren.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tion Governance aufgebaut wird. Die Bedeutung der NGOs wird durch die sparsame Lösungsformel bestätigt, die zwei weitere Städte abdeckt:

	inclS	PRI	covS	covU	Fälle
~NGO	770	609	645		Canakkale, Izmir; Kocaeli; Kayseri, Konya
Lösung	770	609	645		

Die fehlende ‚Präsenz von internationalen NGOs' führt nicht nur in den westtürkischen Städten Çanakkale, Izmir und Kocaeli, sondern auch in den mittelanatolischen Metropolregionen Kayseri und Konya zur Nichtentwicklung von ‚Migration Governance'.

Der Ausschluss der SUIN-Bedingung (s. o. notwendige Bedingungen) für das Nichtoutcome, um gleichzeitige Teilmengenbeziehungen auszuschließen, ergibt die folgende intermediäre Lösung:

		inclS	PRI	covS	covU	Fälle
1	**PAR * ~NGO**	690	513	318	50	Kocaeli; Kayseri, Konya
2	**~NGO * ~SYR**	923	841	510	242	Canakkale, Izmir; Kocaeli
	Lösung	770	621	560		

Diese Lösung zeigt zwei Pfade, die zum Nichtoutcome führen. Beim ersten Pfad führt in den regierungsnahen Kommunen Kocaeli, Kayseri und Konya die fehlende Präsenz von internationalen Organisationen zum Nichtoutcome. Dies würde der Hypothese (2) widersprechen, dass regierungsnahe Kommunen bereit sind, flüchtlingsfreundliche Verwaltungsstrukturen aufzubauen. Gleichzeitig ist es ein Beweis dafür, dass nicht nur oppositionsgeführte, sondern auch AKP-geführte Kommunen keine Migration Governance entwickeln.

Beim zweiten Pfad führt die Kombination von fehlender ‚Präsenz von NGOs' und kein ‚hoher Anteil von Syrer:innen' in Çanakkale, Izmir und Kocaeli zum Nichtoutcome. Dieser Pfad findet sich in der konservativen Formel wieder, wobei dieser durch die Bedingung WIRT die Anwesenheit der Wirtschaftskraft dieser Städte offenbart. Sie sind trotz ihrer Wirtschaftskraft nicht bereit, ‚Migration Governance' zu entwickeln. Oder anders formuliert, Wirtschaftskraft allein reicht nicht aus, um Migration Governance zu entwickeln.

Die Verteilung der Städte im oberen Drittel des XY-Plots verdeutlicht dies nochmal grafisch:

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

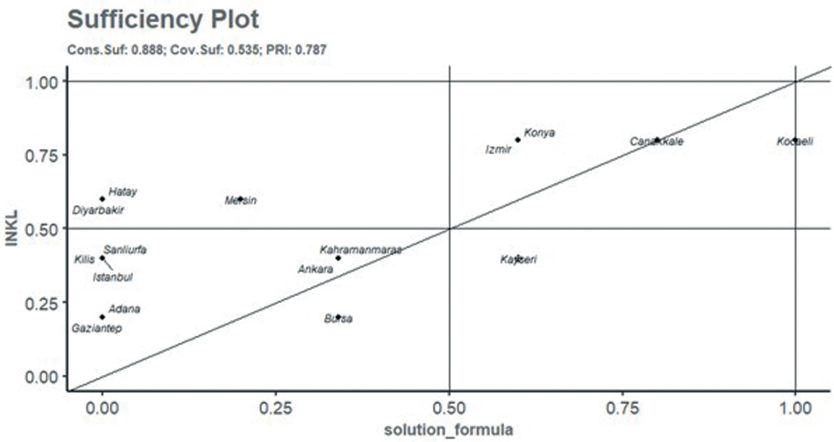


Abbildung 30: Sufficiency-Plot für Nichtoutcome

Çanakkale liegt perfekt auf der Diagonalen, Izmir und Konya liegen im relevanten oberen rechten Drittel über der Diagonalen für das Nichtoutcome für hinreichende Bedingungen. Çanakkale und Izmir als wirtschaftsstarke Oppositionskommunen mit niedrigem Anteil an Syrer:innen und keiner Präsenz von internationalen NGOs entwickeln keine Migration Governance. In Konya als relativ wirtschaftsstarke AKP-Kommune mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Syrer:innen scheint ebenfalls die fehlende Präsenz von NGOs eine entscheidende Rolle bei der Bildung des Nichtoutcomes zu spielen (siehe ‚sparsame Lösungsformel'). Das Textmining hat in Konya zwar einen Wandel in der dritten Phase gezeigt, da die Stadt angefangen hat, an internationalen Programmen teilzunehmen und Maßnahmen zu entwickeln. Sie ist jedoch im Index zu Migration Governance insgesamt im unteren Drittel angesiedelt.

Abweichende Fälle sind Kocaeli und Kayseri. Kocaeli als *deviant case in degree* ist eine wirtschaftsstarke AKP-Kommune mit einem niedrigen Anteil an Syrer:innen, die keine Maßnahmen im Rahmen von Migration Governance entwickelt. Die Stadt ist, wie im Index zu Migration Governance auf der Basis der Erkenntnisse des Textmining und Forschungsliteratur ermittelt, ein Beispiel für eine eher ablehnende Haltung gegenüber syrischen Menschen. Kayseri als ebenfalls wirtschaftsstarke AKP-Hochburg mit relativ hohem Anteil an Syrer:innen ist ein *deviant case in kind*. Die Stadt entwickelt zwar ohne die Präsenz von internationalen NGOs

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

eigene inklusive Maßnahmen, die jedoch für die Bildung des Outcomes nicht hinreichend sind.

Hatay, Diyarbakır und Mersin im rechten Quadrat über der Diagonalen haben nicht ausreichende Konsistenzwerte für die Lösungsformel, auch wenn sie ebenfalls das Nichtoutcome produzieren. Diyarbakır ist, wie im Textmining dargestellt, ein Sonderfall: Trotz einer hohen Präsenz von internationalen NGOs vor dem Ausbruch des Krieges in Syrien entwickelt die Stadt keine Migration Governance, weil sie zum einen im Vergleich zu Nachbarkommunen weniger syrische Geflüchtete aufgenommen haben. Zum anderen wird die Stadt von der kurdischen Partei HDP regiert und ist wirtschaftsschwach. Hatay und Mersin sind ebenfalls Oppositionskommunen, die relativ spät angefangen haben, inklusive Maßnahmen zu entwickeln, die ihrerseits nicht für ein Outcome hinreichend sind.

Ob die spiegelbildlich im unteren rechten Drittel über der Diagonalen für hinreichende Bedingungen liegenden Kommunen ausreichende Konsistenzwerte für die Bildung des Outcomes vorweisen können, wird im nächsten Abschnitt mit der Wahrheitstabelle nach dem gleichen ESA-Protokoll untersucht.

3.2.5.4.3 Wahrheitstabelle für das Outcome Y

Die Wahrheitstabelle zeigt das Outcome besteht aus 16 Zeilen besteht. Von den 16 Zeilen sind alle Städte als Fälle vertreten, sechs logische Rudimente sind durch Fragezeichen (?) markiert.

Die Abkürzungen stehen für SYR: ‚hoher Anteil Syrer:innen', WIRT: ‚Wirtschaftskraft', NGO: ‚Präsenz internationaler NGOs', PAR: ‚Regierungspartei'.

Die Wahrheitstabelle für das Outcome Migration Governance zeigt in der ersten Reihe (Zeile 16) perfekte Konsistenzwerte von 1 für Bursa und Gaziantep, bei denen alle vier Bedingungen für das Outcome zutreffen. Es folgen in der zweiten Reihe (Zeile 4) Ankara und Istanbul mit hohen Werten für die Anwesenheit der Bedingungen ‚Präsenz von NGOs' und ‚Wirtschaftskraft'. Mit der dritten Reihe (Zeile 12) gibt es einen Treffer für die Städte Adana und Mersin, die einen ‚hohen Anteil an Syrer:innen', ‚Präsenz von NGOs' und ‚Wirtschaftskraft' ausweisen. Zuletzt gibt es in der vierten Reihe (Zeile 15) einen Treffer für die Städte Kahramanmaras, Kilis und Sanliurfa, in denen die Bedingungen hoher Anteil Syrer:innen, Regierungspartei und die Präsenz internationaler NGOs zu Migration Governance führen.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Ab der fünften Reihe (Zeile 11) folgen die Städte, die keine Treffer für das Outcome vorweisen können. Hatay und Diyarbakır fallen somit weder in das Outcome noch in das Nichtoutcome.

Tabelle 26: Wahrheitstabelle für das Outcome

Zeile	SYR	PAR	NGO	WIRT	OUT	N	incl	PRI	Fälle
16	1	1	1	1	1	2	1	1	Bursa, Gaziantep
4	0	0	1	1	1	2	968	870	Ankara, Istanbul
12	1	0	1	1	1	2	900	667	Adana, Mersin
15	1	1	1	0	1	3	800	571	Kahramanmaras, Kilis, Sanliurfa
11	1	0	1	0	0	1	857	500	Hatay
14	1	1	0	1	0	2	808	459	Kayseri, Konya
3	0	0	1	0	0	1	667	0	Diyarbakir
6	0	1	0	1	0	1	649	149	Kocaeli
2	0	0	0	1	0	2	485	0	Canakkale, Izmir
1	0	0	0	0	?	0			
5	0	1	0	0	?	0			
7	0	1	1	0	?	0			
8	0	1	1	1	?	0			
9	1	0	0	0	?	0			
10	1	0	0	1	?	0			
13	1	1	0	0	?	0			

Adana, Bursa und Kahramanmaras liegen im oberen linken Drittel im XY-Plot über der Diagonalen im vollständig konsistenten Bereich. Unterhalb der Diagonalen liegen mit den *deviant cases in kind* Ankara und auf der rechten Achse Gaziantep, Istanbul, Kilis und Sanliurfa, die trotzdem in die Lösungsformel aufgenommen werden.

Diese Städte sind in der Wahrheitstabelle mit dem Outcome verknüpft. Der PI-Chart (*Prime implicant chart*) zeigt alle Reihen mit Zeilen in der Wahrheitstabelle, die hinreichend für das Outcome sind (OUT = 1) (Mello 2021: 132) .

PI-Chart	4	12	15	16
SYR * PAR * NGO	–	–	×	×
SYR * NGO * WIRT	–	×	–	×
~PAR * NGO * WIRT	×	×	–	–

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

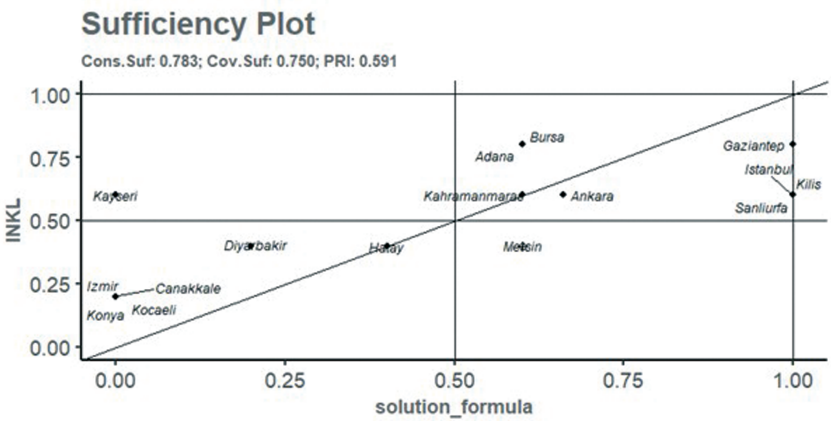


Abbildung 31: Sufficiency-Plot für Outcome

In der folgenden Wahrheitstabelle finden sich nach dem ESA-Protokoll für das Outcome wie für das Nichtoutcome wiederum keine vereinfachenden Annahmen, keine gleichzeitigen Mengenbeziehungen und keine unmöglichen Restzeilen mehr:

Tabelle 27: ESA-Wahrheitstabelle für das Outcome

Zeile	SYR	PAR	NGO	WIRT	OUT	n	incl	PRI	Fälle
16	1	1	1	1	1	2	1	1	Bursa, Gaziantep
4	0	0	1	1	1	2	968	870	Ankara, Istanbul
12	1	0	1	1	1	2	900	667	Adana, Mersin
15	1	1	1	0	1	3	800	571	Kahraman-maras, Kilis, Sanliurfa
11	1	0	1	0	0	1	857	500	Hatay
14	1	1	0	1	0	2	808	459	Kayseri, Konya
3	0	0	1	0	0	1	667	0	Diyarbakir
6	0	1	0	1	0	1	649	149	Kocaeli
2	0	0	0	1	0	2	485	0	Canakkale, Izmir
1	0	0	0	0	0	0			
5	0	1	0	0	0	0			
7	0	1	1	0	0	0			
8	0	1	1	1	0	0			
9	1	0	0	0	0	0			
10	1	0	0	1	0	0			
13	1	1	0	0	0	0			

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Der zweite Schritt minimiert erneut die Wahrheitstabelle auf der Grundlage des Quine-McCluskey-Algorithmus, wobei Zeilen mit einem Konsistenzwert von weniger als 0.75 und einem PRI-Wert von 0.51 ebenfalls für die Analyse der notwendigen Bedingungen ausgeschlossen werden.

		inclS	PRI	covS	covU	Fälle
1	**SYR * PAR * NGO**	762	615	400	400	Kahramanmaras, Kilis, Sanliurfa; Bursa, Gaziantep
2	**~PAR * NGO * WIRT**	809	548	350	350	Ankara, Istanbul; Adana, Mersin
	Lösung	783	591	750		

Die konservative und intermediäre Lösungsformel sind gleich, was durch das ESA-Protokoll passieren kann. Die intermediäre Lösung wird durch den Ausschluss der notwendigen SUIN-Bedingung ermittelt, um gleichzeitige Teilmengenbeziehungen und widersprüchliche Aussagen auszuschließen (Oana et al. 2021: 134).

		inclS	PRI	covS	covU	Fälle
1	**PAR * NGO**	755	610	408	175	Kahramanmaras, Kilis, Sanliurfa; Bursa, Gaziantep
2	**NGO * WIRT**	876	716	583	350	Ankara, Istanbul; Adana, Mersin; Bursa, Gaziantep
	Lösung	779	589	757		

Die sparsame Lösung ist naturgemäß kürzer und zeigt zwei Pfade mit jeweils zwei Bedingungen auf und entfernt im ersten Pfad die Bedingung ‚hoher Anteil Syrer:innen' und verzichtet im zweiten Pfad auf die Abwesenheit der Regierungspartei. Dies kann mit der QCA-Notation folgendermaßen dargestellt werden:

PAR * NGO + NGO * WIRT → Y

Das heißt, entweder die ‚Präsenz der Regierungspartei' und die ‚Präsenz von NGOs' (Kahramanmaras, Kilis, Sanliurfa) oder die ‚Präsenz von NGOs' und ‚Wirtschaftskraft' (Ankara, Istanbul) führen in Städten zum Outcome ‚Migration Governance'. Die Metropolverwaltungen Bursa und Gaziantep sind in beiden Pfaden enthalten.

Wegen der größeren Aussagekraft durch eine negierte Bedingung und einer höheren Abdeckung der Fälle wird die konservative Lösungsformel an dieser Stelle bevorzugt und im Folgenden als Ergebnis diskutiert.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

3.2.6 Lösungspfade

Welche Wege zum Aufbau von inklusiven Maßnahmen im Rahmen von Migration Governance im kommunalen Kontext führen, wurde mit der Methode der QCA mengentheoretisch untersucht. Die dafür auf der Basis der Dokumentananalyse und weiterführender Literatur gebildeten Hypothesen wurden anhand von vier Bedingungen analysiert. Dabei haben sich zwei Pfade herauskristallisiert, die bei näherer Betrachtung eine Rückbindung an die Ergebnisse des vorherigen Kapitels im Textmining erlauben.

Die Ergebnisse können mit den zwei Pfaden, mit der Anwesenheit und Abwesenheit der untersuchten Bedingungen, den Konsistenz- und Abdeckungswerten sowie den abgedeckten Fällen nach Mello folgendermaßen dargestellt werden (Mello 2021: 141):

Tabelle 28: Konservative und intermediäre Lösung für das Outcome

	Konservative und intermediäre Lösung	
Bedingung	**Pfad 1**	**Pfad 2**
Hoher Anteil Syrer:innen (SYR)	●	
Regierungspartei (PAR)	●	○
Präsenz internationaler NGO	●	●
Wirtschaftskraft (WIRT)		●
Konsistenz	0.762	0.809
PRI	0.615	0.548
Rohabdeckung cov S	0.400	0.350
Unique Abdeckung cov U	0.400	0.350
Abgedeckte Fälle	Kahramanmaras Kilis Şanlıurfa Bursa Gaziantep	Ankara Istanbul Adana Mersin
Konsistenz Lösung	0.783	
PRI Lösung	0.591	
Abdeckung Lösung	0.750	
Model (Total)	M1 (1)	

●Bedingung anwesend
○Bedingung abwesend

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Das Ergebnis kann mit der Notation folgendermaßen dargestellt werden:

SYR * PAR * NGO + ~PAR * NGO * WIRT → INKL

Das heißt übersetzt, es gibt zwei Terme, die als Pfade im Sinne der Äquifinalität zum Outcome Migration Governance führen:

Pfad 1: SYR * PAR * NGO → INKL

Im ersten Pfad führt ein ‚hoher Anteil an syrischen Geflüchteten', eine von der ‚Regierungspartei' gebildete Stadtregierung und eine ‚Präsenz von NGOs' in Kahramanmaras, Kilis und Sanliurfa sowie in Bursa und Gaziantep zu ‚Migration Governance'.

Pfad 2: ~PAR * NGO * WIRT → INKL

Der zweite Pfad kennzeichnet die Abwesenheit einer Bedingung: In den Metropolen Ankara und Istanbul sowie in Adana und Mersin führt die Kombination der oppositionsgeführten Stadtregierung (fehlende ‚Regierungspartei'), die ‚Präsenz von internationalen NGOs' und die ‚Wirtschaftskraft' zu ‚Migration Governance'.

Da es sich bei QCA um eine mengentheoretische Methode handelt, können die Mengenbeziehungen visualisiert werden. Diese Darstellungsformen sind geeignet, um kausale Beziehungen zwischen den Bedingungen und dem Outcome grafisch darzustellen.

Ein Venn-Diagramm ist die klassische Art, mengentheoretische Beziehungen auf eine verständliche und einfache Weise darzustellen, auch wenn die Daten schlussendlich nicht genau abgebildet werden können (Rubinson 2019: 14). Im folgenden Venn-Diagramm stellen die überlappenden Kreise innerhalb eines Rechtecks alle logisch möglichen Schnittpunkte zwischen den jeweiligen Mengen dar.

Die Daten basieren auf der Wahrheitstabelle für das Outcome mit den logischen Rudimenten (dargestellt mit dem Fragezeichen: ?) und zeigen die gemeinsamen Schnittmengen für die vier Bedingungen an.

Die Überschneidungen der Schnittmengen zeigen die Anwesenheit einer Bedingung in Grün (1), für die Abwesenheit einer Bedingung in Gelb (0) und die logischen Rudimente in Weiß (?). C steht für die Gesamtmenge. Die Deckkraft basiert auf den Inklusionswerten. Die Zahlen betreffen die Anzahl der Fälle in der Wahrheitstabelle. Hier dominiert der Bereich der Bedingung ‚Präsenz internationaler NGOs' (NGO), der die vier Bereiche in Kombination mit ‚Wirtschaftskraft' (WIRT), ‚Regierungspartei' (PAR) und ‚hoher Anteil Syrer:innen' (SYR) abdeckt und somit

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

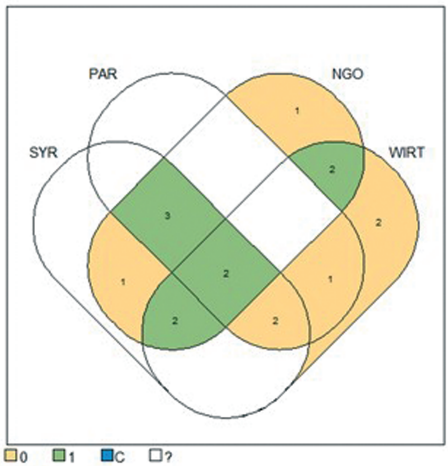


Abbildung 32: Venn-Diagramm

als hinreichende Bedingung in Kombination als INUS-Bedingung für das Outcome signifikant ist.

Auch wenn keine einzelne Bedingung entscheidend für das Outcome ist, kommen die Bedingungen mit unterschiedlicher Bedeutung in den Pfaden zum Outcome vor. Dies kann auch mit Anwesenheit (1) und Abwesenheit (0) der Bedingungen tabellarisch dargestellt werden:

	SYR	WIRT	NGO	PAR
SYR * PAR * NGO	1		1	1
~PAR * NGO * WIRT		1	1	0

Während die Bedingungen ‚hoher Anteil Syrer:innen' (SYR) und ‚Wirtschaftskraft' (WIRT) in den zwei Pfaden einmal vorkommen, ist die ‚Präsenz von internationalen NGOs' (NGO) in beiden Pfaden mit Anwesenheit (1) vertreten. Die Bedingung ‚Regierungspartei' (PAR) ist im ersten mit Anwesenheit (1) und im zweiten Pfad mit Abwesenheit (0) vertreten.

Die Pfade zum Outcome und Nichtoutcome sind nicht spiegelbildlich, sondern asymmetrisch. Die Notation zeigt: Während die Pfade beim Outcome:

SYR * PAR * NGO + ~PAR * NGO * WIRT → INKL

sind, sieht der Pfad für das Outcome im Sinne der Äquifinalität folgendermaßen aus:

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

~NGO * WIRT * ~SYR → ~INKL

Inwiefern diese Ergebnisse mit den eingangs formulierten Erwartungen und Hypothesen übereinstimmen bzw. davon abweichen, wird im nächsten Abschnitt diskutiert. Durch die Rückbindung an einzelne Fälle werden die QCA-Pfade mit den Erkenntnissen aus der Dokumentenanalyse der strategischen Planung im vorherigen Kapitel reflektiert und im Anschluss mit qualitativen Interviews mit Fachkräften aus den jeweiligen Kommunen trianguliert.

3.2.7 Ergebnisse

Wann sind Kommunen bereit, ein Repertoire an inklusiven Maßnahmen im Rahmen von Migration Governance zu entwickeln? Welche Bedingungen führen dazu, dass eine Kommunalverwaltung sich organisatorisch durch eine Fachabteilung verändert und eigene Finanzmittel für Integrationsprojekte bereithält? Warum setzt sich die lokale Politik für das Thema Migration ein und bindet zivilgesellschaftliche Gruppen über Kooperationen und Veranstaltungen ein?

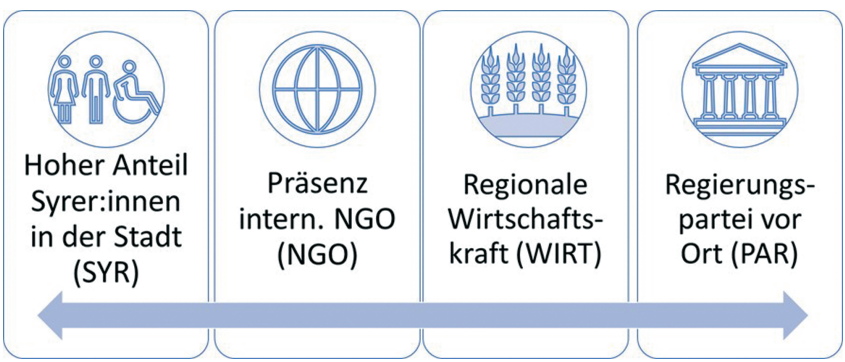


Abbildung 33: Bedingungen Migration Governance

Welche Bausteine gemäß der Matrix zur Migration Governance von den Städten umgesetzt werden, kann durch bestimmte Faktoren begünstigt oder verhindert werden.

Durch den mengentheoretischen QCA-Ansatz konnten kausale Zusammenhänge aufgezeigt werden, die auf unterschiedlichen Wegen zu

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Migration Governance führen können. Anhand der folgenden Visualisierung der vier Bedingungen, die in unterschiedlichen Kombinationen in zwei Pfaden zum Outcome führen, kann die Kausalität und Äquifinalität gezeigt werden.

Während die zwei Bedingungen SYR (hoher Anteil Syrer:innen) und WIRT (Wirtschaftskraft) in den zwei Pfaden einmal vorkommen, kommt in beiden Pfaden die Bedingung NGO (Präsenz von NGOs) und PAR (Regierungspartei) einmal als Anwesenheit und einmal als Abwesenheit vor (dargestellt mit roter gestrichelter Linie).

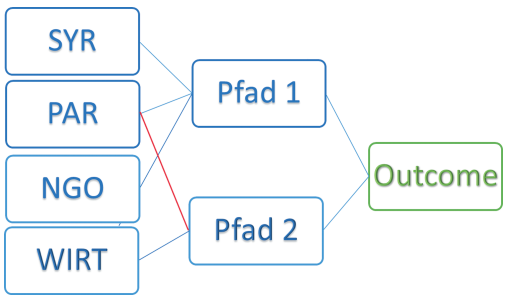


Abbildung 34: Pfade zum Outcome

Anhand dieser beiden Pfade können zwei Gruppen für das Outcome Migration Governance ausgemacht werden, die anhand der Notation folgendermaßen dargestellt werden können:

SYR * PAR * NGO → INKL

Bei der ersten Gruppe handelt es sich fast ausschließlich um Städte im Südosten der Türkei, die von der Regierungspartei geführt werden, einen hohen Anteil an Syrer:innen aufgenommen haben und mit internationalen NGOs kooperieren. Während Kahramanmaras, Kilis, Şanlıurfa eher strukturschwach sind, handelt es sich bei Gaziantep (ebenfalls im Südosten) sowie Bursa im Westen der Türkei um strukturstarke Regionen, die sowohl einen hohen Anteil an Syrer:innen aufgenommen haben als auch intensiv Projekte über internationale Programme durchführen.

~PAR * NGO * WIRT → INKL

Die zweite Gruppe betrifft im Gegensatz dazu oppositionsgeführte Kommunen (hier mit der Abwesenheit der Bedingung ~PAR gekennzeichnet), die mithilfe ihrer eigenen Wirtschaftskraft in Zusammenarbeit mit inter-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nationalen NGOs Migration Governance entwickeln. Während die Kommunalverwaltungen der Hauptstadt Ankara und der Megacity Istanbul aufgrund ihrer wirtschaftlichen und politischen Stärke auf internationaler als auch nationaler Ebene prädestiniert sind, inklusive Maßnahmen zu entwickeln, haben sie jedoch, wie in der Dokumentenanalyse dargestellt, spät begonnen, sich mit dem Migrationsregime inhaltlich und organisatorisch zu beschäftigten. Die Verwaltungen haben erst in den letzten Jahren durch internationale Kooperationen Projekte für die Geflüchteten entwickelt und nach innen Verwaltungsstrukturen für Migrationsfragen aufgebaut.

Im Gegensatz dazu hat Adana früh angefangen, an internationalen Programmen und Projekten teilzunehmen. Einschränkend muss hier erwähnt werden, dass in Adana nach der Kommunalwahl 2014 die MHP an der Macht war. Die nationalistische Partei MHP befindet sich seit 2018 mit der Regierungspartei AKP offiziell in einem Wahlbündnis (*Cumhur İttifakı*/Volksallianz). Nach der Kommunalwahl 2019 kam es nach einem Sieg der sozialdemokratischen CHP in Adana zu einem politischen Wechsel. Trotzdem hat die Verwaltung ihre Tätigkeiten im Migrationsbereich weiter fortgeführt und sogar ausgebaut. Adana liegt im Index ‚Migration Governance' hinter Gaziantep an zweiter Stelle und vor Bursa. Demzufolge kann der Fall als ein Beispiel für Kommunen gelten, die trotz eines parteipolitischen Wechsels in der Verwaltungsführung und im Rat weiterhin ihr Repertoire an inklusiven Maßnahmen weiterentwickeln. Ähnlich verhält es sich in der Stadt Mersin, die ebenfalls den gleichen politischen Wechsel erlebt hat. Gleichzeitig hat die Stadt am Mittelmeer spät mit Programmen und Projekten im Migrationsbereich angefangen und hat, wie das Textmining gezeigt hat, lange Zeit ein eher negatives Narrativ über ihr Migrationsregime produziert. So ist Mersin im Gegensatz zu Adana im Index ‚Migration Governance' im unteren Bereich angesiedelt, wobei die Kommune insbesondere in ihrer aktuellen strategischen Planung eine klare Veränderung Richtung Migration Governance deutlich macht.

Was bedeutet dies im Umkehrschluss für die eingangs aufgestellten Hypothesen?

Hypothese (1) ‚hoher Anteil Geflüchtete': Die Erwartung, dass ein hoher Anteil von syrischen Geflüchteten in einer Stadt die Verwaltung unter Druck setzt, sich mit Migrationsfragen zu beschäftigen und im Idealfall ein Repertoire an Migration Governance aufzubauen, ist weniger ausschlaggebend als erwartet. Die Erwartung, dass dies eine notwendige Bedingung für das Outcome sein könnte, hat sich nicht bestätigt. Auch ohne

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

einen hohen Anteil an Geflüchteten entwickeln Kommunen inklusive Maßnahmen. Erforderlich ist eher die Präsenz internationaler NGOs, die in Kombination mit fehlender Wirtschaftskraft, wie die SUIN gezeigt hat, die Anwesenheit des Outcomes begünstigt. Für strukturschwache Kommunen in der Grenzregion zu Syrien ist die Präsenz von internationalen NGOs notwendig, um inklusive Maßnahmen zu entwickeln.

Gerade in diesen von der Regierungspartei geführten Städten ist die Kombination eines hohen Anteils an Syrer:innen und die Präsenz von NGOs und der Regierungspartei hinreichend. Darum ist die **Hypothese (2) ‚Flüchtlingspolitik der nationalen Regierungspartei'** für die Kommunen im Südosten zutreffend. Die Beobachtung in der Dokumentenanalyse, dass gerade Kommunen wie Gaziantep, Şanlıurfa und Kilis sehr früh Programme und Projekte mit internationaler Unterstützung entwickelt haben (siehe Topos NGO), wird bestätigt. Insofern ist der erste Pfad eine Bestätigung der Erkenntnisse aus dem Textmining.

Gleichzeitig zeigt der asymmetrische Ansatz der QCA deutlich, dass oppositionsgeführte Kommunen wie Izmir und Çanakkale ohne die Präsenz von NGOs trotz ihrer vorhandenen Wirtschaftskraft keine inklusiven Maßnahmen entwickeln. Mit der Präsenz von internationalen NGOs produzieren jedoch auch oppositionsgeführte und wirtschaftsstarke Kommunen wie Istanbul und Ankara sowie Adana und Mersin Strukturen von Migration Governance. So bestätigen beide Pfade in der Lösungsformel, dass die **Hypothese (3) ‚hohe Präsenz internationaler NGOs'** in den Kommunen gut zu einem Repertoire an inklusiven Maßnahmen führen kann. So sind Organisationen wie UNHCR, EU und Weltbank über die von ihnen generierten Projektmittel der NGOs Treiber von Ansätzen und Maßnahmen im Rahmen von Migration Governance. Dies kann in Ländern des Globalen Südens mit minimaler Sozialversorgung ein gewichtiger Faktor für einen Policy Change im kommunalen Migrationskontext sein.

Die Rolle der internationalen NGOs ist im türkischen Fall anscheinend sogar für strukturstarke Regionen relevant. Denn die Prüfung der **Hypothese (4) ‚Wirtschaftskraft der Kommunen'** zeigt, dass Oppositionskommunen in Verbindung mit der Präsenz von internationalen NGOs inklusive Maßnahmen entwickeln. Anscheinend ist es nicht Geld allein, sondern auch die Expertise und Wissens der NGOs, die in Metropolen wie Ankara und Istanbul sowie Mersin und Adana im Südosten eine entscheidende Rolle spielen. Gleichzeitig ließe sich argumentieren, dass diese Kommunen ohne die nationale Regierung eher bereit sind, Maßnahmen zu entwickeln, wenn internationale Kooperation erfolgt. Vor dem Hintergrund der Au-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tokratisierung des Landes durch die AKP-Regierung der letzten zwanzig Jahre kann dies auch ein Hinweis darauf sein, dass die EU und die Vereinten Nationen über ihre Partnerorganisationen die nationale Regierung umgehen und direkt mit den Kommunen zusammenarbeiten.

Ob diese Interpretation von kommunalen Expertinnen und Experten aus den jeweiligen Städten bestätigt wird, soll im nächsten Kapitel diskutiert werden. Es geht dabei nicht nur um eine kritische Reflexion der bisherigen Ergebnisse aus der Dokumentenanalyse und der QCA, sondern auch um die Gewinnung von neuen Erkenntnissen, die bisher möglicherweise unberücksichtigt blieben. So findet die methodische Triangulation im Multi-Method-Mix mit den qualitativen leitfadengestützten Interviews ihren Abschluss.

3.3 Qualitative Interviews: Reflexion mit Fachkräften vor Ort

Was bedeuten die bisherigen Ergebnisse aus der Dokumentenanalyse, der Bildung von Topoi sowie der QCA-Lösungspfade, die zu Migration Governance führen, im Einzelnen? Nach der quantitativen Dokumentenanalyse mittels Textmining und dem Vergleich mithilfe einer QCA lohnt sich eine Rückkopplung an einzelne Fälle (Thomann/Maggetti 2020: 378). Um sowohl die oben beschriebenen Pfade zur Migration Governance zu durchleuchten als auch um ein Verständnis abseits der offiziellen Veröffentlichungen der Kommunen durch ihre strategische Planung zu generieren, werden mit Fachkräften in ausgewählten Städten persönliche Interviews geführt.

Der methodische Ansatz der qualitativen leitfadengestützten Interviews geht von der Prämisse aus, dass Fachleute einen Beitrag zur „Rekonstruktion der kausalen Mechanismen" leisten können (Kaiser 2021: 7). Ob die gebildeten Topoi bzw. die drei Entwicklungsstadien des türkischen Migrationsregimes sowie die QCA-Lösungspfade mit den Bedingungen für das Outcome Migration Governance zutreffen, wird konzeptionell in einem Leitfaden operationalisiert und in Interviewfragen übersetzt. Dabei geht es bei den leitfadengestützten Gesprächen nicht nur um die Prüfung der bisherigen Annahmen und Erkenntnisse, sondern auch um das Auffinden von unberücksichtigten Erklärungsmustern zur Beantwortung der Forschungsfrage (Niederberger 2015: 57).

Im folgenden Abschnitt wird die Methode der qualitativen Interviews und die Rolle der Fachkraft mit der speziellen Expertise kritisch einge-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ordnet. Dabei wird das sogenannte Kontextwissen und Betriebswissen ebenso erläutert wie Möglichkeiten und Grenzen der Auswertung dieser Fachgespräche. Nach der Darstellung der Akquise und praktischen Durchführung der Interviews werden die Kernaussagen der Gesprächsbeteiligten zusammengefasst und ausgewertet. Leitende Fragen dienen dabei der Rekonstruktion der Entwicklung von Migration Governance und der Reflexion über begünstigende Bedingungen für den Aufbau von inklusiven Maßnahmen, die mit einem Blick in die Zukunft der kommunalen Migrationsarbeit aus Sicht der Kommunalverantwortlichen in der Türkei verbunden werden.

3.3.1 Die Methode des qualitativen leitfadengestützten Interviews

Das Ziel dieser leitfadengestützten Interviews ist es, anhand der Expertise von Fachleuten qualitative Daten zu generieren, die über ihre Position Informationen zu Entwicklungen und Veränderungen in einem bestimmten Themenbereich geben können (Helfferich 2019: 669). Dabei werden als Expertinnen und Experten Personen befragt, die „über exklusives Wissen über politische Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse oder über Strategien, Instrumente und Wirkungsweise von Politik verfügen“ (Kaiser 2021: 9). Diese praktischen Erfahrungen der Befragten bilden die Grundlage für einen Datensatz, der als Wissensbestand in den Gesprächen reproduziert wird (Pfadenhauer 2005: 113). Einer speziellen Forschungsfrage folgend, geht es bei der Methode um die Rekonstruktion einer bestimmten Situation oder eines Prozesses, was jedoch nicht singulär explorativ erfolgt, sondern typischerweise eine Dokumentenanalyse ergänzt (Niederberger 2015: 65). So kommt in dieser Arbeit nach dem Textmining und der QCA dieser qualitative Ansatz als Mixed-Method zum Einsatz, der in der Forschungsliteratur zur Anwendung der qualitativen Interviews mit Fachleuten empfohlen wird (Meuser/Nagel 2005: 72).

In der vergleichenden Politikwissenschaft finden sich Anwendungsgebiete dieser Methode in Fallstudien, um kausale Mechanismen in einem speziellen Forschungsfeld zu erklären (Niederberger 2015: 54). In den Internationalen Beziehungen werden qualitative Interviews mit Fachleuten ebenfalls genutzt, um ‚Insiderwissen‘ aus Organisationen, Verbänden und Institutionen zu erschließen (Pickel/Pickel 2003: 293). In der Stadtforschung spielt der methodische Ansatz für den lokalen Kontext ebenfalls eine signifikante Rolle und schafft gleichzeitig durch die Auswahl der

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Gesprächsbeteiligten ein Sprachrohr für ihre individuellen Perspektiven (Eckardt 2014: 152).

Im Gegensatz zu biografischen und ethnografischen Interviews ist bei qualitativen Interviews vordergründig das Interesse des Forschenden handlungsleitend und weniger die individuellen Aspekte der Lebenslagen einzelner Personen (Nohl 2017: 15). Um Informationen über Prozesse – in diesem Fall bei der Bewältigung der Migrationskrise im kommunalen Handlungskontext – zu gewinnen, wird das sogenannte Betriebswissen abgefragt. Demgegenüber ermöglicht es das Kontextwissen, Informationen über die Rahmenbedingungen, in denen für ein bestimmtes Problem eine Lösung ausgebildet wurde. Da jedoch dieses Wissen häufig über öffentlich verfügbare Daten und Auswertungen ermittelbar ist, bedarf es allein in der Regel keiner qualitativen Interviews mit Fachpersonen (Kaiser 2021: 48).

Gleichzeitig wird sowohl das Betriebs- als auch das Kontextwissen vom sogenannten Deutungswissen abgegrenzt, das subjektive Einschätzungen von Individuen zu einem Untersuchungsfeld kennzeichnet (Kaiser 2021: 8). Um das Betriebswissen auf der Basis der theoretischen Überlegungen des Forschenden in einem qualitativen Interview abzufragen, gibt es zwar keinen standardisierten Ablauf, aber Empfehlungen, wie die Gespräche in ihrem jeweiligen Kontext vorbereitet, durchgeführt und ausgewertet werden können (Kaiser 2021: 38).

Dabei sind drei Schritte leitend: (a) die Vorbereitung des Leitfadens als Instrument der Datenerhebung, (b) die Auswahl der Fachkräfte und (c) die Art der Auswertung des Interviewmaterials. Nach (a) der Entwicklung des Interviewleitfadens wird dieser einem Pretest unterzogen. Dem folgt (b) die Auswahl der Gesprächsteilnehmenden und die Organisation der Gespräche. Nach der Durchführung des Gesprächs wird die Interviewsituation protokolliert und die Ergebnisse gesichert, um (c) bei der Auswertung Kernaussagen zu identifizieren (Pickel/Pickel 2003: 301).

Diese Vorgehensweise wird in den nachfolgenden Abschnitten eingehend erläutert und die praktische Umsetzung vorgestellt.

3.3.2 Interviewleitfaden

Der Leitfaden übersetzt die Forschungsfragen in praxeologische Fragen. Der Zweck des qualitativen Interviews liegt in der Gewinnung von Wissen von Fachkräften, die einen bestimmten Prozess erlebt, gestaltet und im

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

besten Fall reflektiert haben (Kaiser 2021: 8). Dementsprechend stellt der Leitfaden ein Hilfsinstrument dar, das zentralen Gesichtspunkten der Forschungsfrage folgt. Es handelt sich damit nicht um einen standardisierten Fragebogen (Pickel/Pickel 2003: 296). Vielmehr dient der Leitfaden dazu, das Gespräch anhand von Stichpunkten bei größtmöglicher Offenheit inhaltlich zu strukturieren (Helfferich 2019: 670).

Zu Beginn ermöglicht eine Einstiegsfrage, neben Hinweisen zur Zielsetzung der Untersuchung und der Anonymisierung, den gemeinsamen Wissensstand zu sondieren. Diesem Startpunkt können kurze direkte Fragen folgen, wobei auch indirekte Fragen, die Rückschlüsse auf den relevanten politischen Prozess und die involvierten Akteure geben könnten, zielführend sind (Kaiser 2021: 78). Dabei sollten die Fragen so offen wie möglich formuliert werden, sodass zwar die Antworten für die Prüfung der Hypothesen hilfreich sein könnten, aber gleichzeitig auch neue Möglichkeiten der Beantwortung der Forschungsfrage eröffnen (Eckardt 2014: 154).

Grundsätzlich ist ein fester Fragenkatalog dabei eher hinderlich. Vielmehr wird das Gespräch einer bestimmten Argumentationslogik folgend, aber ohne Perspektivwechsel offen geführt (Helfferich 2019: 676). Dabei sind Nachfragen und Spiegeln der Antworten seitens des Forschenden ausdrücklich erlaubt. Empfohlen wird eine Mischung aus Erzählenlassen und gezieltem Nachfragen. Ein flexibler Umgang mit unerwarteten Reaktionen zugunsten einer weiten Erfassung von möglichen Perspektiven ist auf diese Weise im Gegensatz zu einer Standardisierung des Fragebogens möglich (Nohl 2017: 17).

Der Fragebogen sorgt vielmehr als Gedächtnisstütze für einen strukturell ähnlichen Verlauf der Gespräche, um im Anschluss die Interviews auf inhaltliche Schnittstellen überprüfen zu können. Dabei sind kürzere Fragebögen geeignet, um jeweils situationsbedingt auf die Person und Funktion flexibel reagieren zu können (Bogner et al. 2014: 29). Vor dem Hintergrund, dass sowohl die Fragen als auch die Gesprächsführung die Expertise des Forschenden in der Interviewsituation zeigen, ist eine fachliche Auseinandersetzung mit dem thematischen Spektrum des Gesprächs elementar (Meuser/Nagel 2005: 77).

Der thematische Rahmen dieser Arbeit bildet auch den Ausgangspunkt für die Entwicklung des Leitfadens. Im Rückgriff auf die Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse und den QCA-Lösungspfaden wurde bewusst ein kompakter Leitfaden entwickelt, der drei zentrale Fragengruppen umfasst:

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

1. Welche Faktoren haben zum Aufbau von inklusiven Maßnahmen für Geflüchtete geführt: Gab es einen entscheidenden Moment, eine bestimmte Person oder eine zentrale Organisation?
2. Welche Bedingungen sind für die Entwicklung von Maßnahmen in der Migration Governance wichtig? Wie ist dabei die Rolle des/der Oberbürgermeister/in, der lokalen Politik, des Ausländeranteils in der Stadt, der regionalen Wirtschaft, der internationalen NGOs?
3. Wie wird sich die kommunale Arbeit in Bezug zu Migrationsfragen in der Zukunft entwickeln?

Als Einstieg in das Gespräch habe ich meine persönliche und berufliche Erfahrung im Migrationsbereich und mein Interesse am türkischen Migrationsregime erläutert sowie meine Forschungsfrage und meine Untersuchung städtischer Dokumente erwähnt, ohne konkret auf die Ergebnisse einzugehen.

Um die Fragen auf ihre Praxistauglichkeit in einer realen Interviewsituation zu überprüfen, ist ein Pretest mit einer Person, die potenziell zum Kreis der Befragten gehört, notwendig (Kaiser 2021: 82). Diesen Pretest habe ich mit der Leiterin der Abteilung für soziale Programme in der Sozialverwaltung der Stadt Çanakkale durchgeführt. Die Ergebnisse des Pretests sind nicht in die Auswertung eingeflossen.

Der Interviewleitfaden wurde auf Türkisch verfasst und die Gespräche fanden auch auf Türkisch statt. Dies war in diesem Fall ein Vorteil, da Übersetzungen in Interviewsituationen ein Problem der inhaltlichen Übertragung darstellen können. Auch ein Interview in englischer Sprache kann eine solche Hürde erzeugen, wenn Englisch nicht die Herkunftssprache der Beteiligten ist (Bogner et al. 2014: 44). Der Leitfaden wurde vorab nicht an die Gesprächsteilnehmenden verschickt.

3.3.3 Gesprächsteilnehmende

Entscheidend bei der Auswahl der Gesprächsbeteiligten ist nicht die Position, sondern vielmehr das mögliche Wissen, das sich aus der Tätigkeit der Person in einem bestimmten Feld entwickelt haben könnte. Wer dabei als Expertin oder Experten gesehen wird, ergibt sich aus der Perspektive des Forschenden (Kaiser 2021: 43). Es gibt also keine objektivierte Zuteilung dieses Status, sondern eine von der Forschungsfrage abhängig begründete Auswahl von Personen (Pickel/Pickel 2009: 453). Es können auch in einem

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

bestimmten Gebiet aktive Personen sein, die nichtstaatliche Organisationen vertreten oder ehrenamtlich arbeiten (Niederberger 2015: 52). Relevant ist das zuvor erläuterte Betriebswissen als ‚Insiderwissen', das sich über die Abläufe und Routinen in Institutionen sowie aus der Implementierung von Lösungsstrategien speist. Im Idealfall erstreckt sich dieses Wissen auf das gesamte untersuchte Handlungsfeld und umfasst auch die wahrgenommenen Folgen der aufgesetzten Programme und Lösungen (Nohl 2017: 17).

Wenn dieses Handlungswissen von Akteuren abgefragt werden soll, ist häufig nicht die oberste Ebene einer Hierarchie von Belang, sondern die zweite oder dritte Verwaltungsebene, welche die internen Organisationsvorgänge vorbereitet und umsetzt (Meuser/Nagel 2005: 74). Ferner ist bei der Auswahl der Interviewpartner:innen nicht nur entscheidend, wer die relevanten Informationen mit Detailkenntnis geben kann, sondern auch, wer sich dazu bereit erklärt (Kaiser 2021: 84).

Gerade im transnationalen Austausch können durch unterschiedliche Diskussionskulturen durch die jeweiligen Positionen der Gesprächsbeteiligten Ungleichgewichte entstehen (Kaiser 2021: 46). So sind im Interviewverhältnis aus Altersdifferenzen, Geschlechterrollen, sozialem Status oder ethnischer Zugehörigkeit resultierende Machtstrukturen zu berücksichtigen. Auch wenn der qualitativen Forschung Subjektivität inhärent innewohnt, sollte zumindest der Versuch unternommen werden, intersubjektiv überprüfbare Standards einzuhalten. In der Gesprächssituation selbst ist der größte Fehler, inhaltlich zu viel vorzugeben und so quasi eine Bestätigung der Forschungsergebnisse oder der aufgestellten Hypothesen einzufordern (Helfferich 2019: 672).

Das Interview ist also im Idealfall ein Gespräch zwischen zwei Fachleuten: Mit Fachkenntnis einen Untersuchungsgegenstand gemeinsam zu reflektieren, erfordert auch inhaltliche Expertise auf der Seite der Forschenden. Im Idealfall entsteht ein Fachgespräch, in dem ein gemeinsamer Wissensstand miteinander geteilt wird (Bogner/Menz 2005: 50). Über ähnliche Ausbildung und Qualifizierung sowie Netzwerke in *scientific communities* kann sich die dazu erforderliche grundlegende Expertise in ähnlichen Organisationskulturen bilden, die *tacit knowledge* (implizites Wissen) produziert (Helfferich 2019: 681).

Vor dem Hintergrund dieser theoretischen Überlegungen und praktischen Empfehlungen erfolgte die Auswahl der Gesprächsbeteiligten folgendermaßen:

Es wurden primär Personen angesprochen, die in den jeweiligen Kommunen für Migrationsfragen zuständig sind. Solche Personen können

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Leitungen der Migrationsabteilungen oder Verantwortliche aus den Projektmanagementbüros sein, die migrationsbezogene Programme durchführen. Angefragt wurden ebenfalls Vorsitzende von städtischen Beiräten sowie Fachkräfte aus nationalen und internationalen NGOs, die sich mit kommunalen Fragen beschäftigen. Eingebunden in die Interviews wurden schließlich auch Leitungen von Gemeinschaftszentren und Sozialberatende aus Flüchtlingsorganisationen.

Insgesamt konnten 15 Personen befragt werden, davon waren zwei Leiterinnen und vier Leiter von kommunalen Migrationsabteilungen, eine Referentin bzw. ein Referent aus einem städtischen Projektbüro sowie eine Referentin des Städteverbands, eine Mitarbeiterin bzw. ein Mitarbeiter von kommunalen Flüchtlingsorganisationen, eine Vorsitzende und ein Vorsitzender aus kommunalen Beiräten, ein ehrenamtlich arbeitender Anwalt von einer nationalen NGO und eine Leiterin bzw. ein Mitarbeiter einer internationalen NGO. Bis auf das Gespräch mit einer Person aus einer internationalen NGO fanden alle Interviews auf Türkisch statt.

Auffällig waren dabei die Eigenschaften der Befragten. Sie waren größtenteils jung, hatten einen Hochschulstudium und verfügten über internationale Erfahrung. Sie schienen untereinander gut vernetzt zu sein und stellen gewissermaßen eine neue Verwaltungselite dar, die bereits aktuelle Diskussionen aus der Migrationsforschung und auch die dazugehörigen Codes kennt. Dabei nehmen sie offensichtlich bereitwillig Dienstreisen im Rahmen von internationalen Programmen ins Ausland wahr, um ihre Expertise auszubauen. So waren die meisten Gesprächsbeteiligten über die Programme von der GIZ bzw. von Engagement Global, einem Entwicklungsprogramm des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, mehrmals in Deutschland und kannten die Integrationskonzepte deutscher Kommunen, die ihnen bei *study visits* oder internationalen Konferenzen vorgestellt wurden. Unter den Befragten waren auch Projektentwickelnde. Während einige der Interviewten Beamte mit Verwaltungsausbildung sind, sind andere extra für Migrationsfragen beschäftigte Sozialarbeitende. Dieser Quereinstieg ist aufgrund der Kommunalreformen insbesondere in der Sozialverwaltung möglich und wird anscheinend von den Kommunen im Migrationskontext angeboten. Dabei sind die Migrationsfachkräfte in der mittleren Verwaltungsebene der Kommunen angesiedelt, sind also selten auf einer höheren Leitungsebene, sondern leiten eher eine Abteilung oder ein Team innerhalb eines Fachbereichs oder Amtes. Dadurch ist ihre direkte Einflussnahme auf kommunale Entscheidungen teils als begrenzt einzustufen. Sie planen und organisieren Integrations- und Beratungsprogramme,

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

beraten die Verwaltungsleitung und Oberbürgermeister:innen und sind die ersten Ansprechpartner:innen für externe Anfragen.

Das autoritäre Regime in der Türkei erschwert eine offene Gesprächsatmosphäre. Zur Zeit meines Forschungsaufenthalts in der Türkei wurde im Oktober 2022 ein Gesetz verabschiedet, das die Verbreitung von sogenannten Falschinformationen in sozialen Medien mit bis zu drei Jahren Haft bestraft. Insgesamt war die politische Lage angespannt und vom Vor-Wahlkampf bestimmt, in dem sich zu diesem Zeitpunkt die Opposition von Rechtsaußen bis zur Mitte im sogenannten Sechser-Tisch gegen die AKP-Regierung formiert hat.

Die Interviews sind nach den Grundsätzen des Ethikkodex der deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW), hier insbesondere Abschnitt I Forschung, B. Rechte der Untersuchten, durchgeführt worden.[153] Alle Teilnehmenden wurden über Ziele und Methoden der Untersuchung informiert und auf die Freiwilligkeit des Gesprächs hingewiesen. Es wurde mit ihnen vereinbart, dass ihre Kommune und Funktion, aber nicht ihr Name in der Auswertung genannt wird.

Im Idealfall sollte ein Interview aufgezeichnet werden, um in Anschluss gut dokumentiert ausgewertet werden zu können. Gleichzeitig kann eine Audio- oder Videoaufnahme trotz versprochener Anonymisierung das freie Sprechen erheblich hindern (Kaiser 2021: 99). Im vorliegenden Fall macht schon eine Nennung der Städte, in denen die Interviewten tätig sind, und ihrer Funktion eine Identifikation prinzipiell möglich. Daher wurde bewusst auf Tonbandaufnahmen verzichtet.

3.3.4 Akquise und Durchführung der Gespräche

Die Akquise der Gesprächsteilnehmenden fand auf zwei Wegen statt: Zum einen wurden auf einer internationalen Migrationskonferenz im September 2022 in Berlin zwei Personen als potenzielle Teilnehmende für ein qualitatives Interview identifiziert und persönlich angesprochen. Nach ihrer Zusage wurden weitere Gesprächspartner:innen aus den in der QCA untersuchten Kommunen angesprochen. Über vorhandene Kontakte in die Türkei wurde im Anschluss nach Ansprechpersonen zu kommunalen Beiräten ebenfalls in den jeweiligen Städten gesucht. Bei der Gewinnung von potenziellen Personen für qualitative Interviews ist die Ansprache der Teil-

153 https://www.dvpw.de/wir/profil/ethik-kodex.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nehmenden über ein Schneeballsystem eine gängige Praxis (Bogner et al. 2014: 38).

Insgesamt wurden mit Verantwortlichen aus fünf Städten, einer Gemeindeverwaltung, zwei kommunalen Beiräten und drei lokalen, einer internationalen NGO und einem Städteverband Gespräche durchgeführt.

Die Organisationen werden im Folgenden in der Reihenfolge der durchgeführten Gespräche vorgestellt:

Kommune

- Istanbul Metropolverwaltung (IBB – Istanbul Büyükşehir Belediyesi)
- Istanbuler Gemeinde Sultanbeyli (Sultanbeyli Belediyesi)
- Bursa Metropolverwaltung (Bursa Büyükşehir Belediyesi)
- Gaziantep Metropolverwaltung (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi)
- Stadtverwaltung Kilis (Kilis Belediyesi)
- Hatay Metropolverwaltung (Hatay Büyükşehir Belediyesi)

Nationale NGOs

- Flüchtlingsorganisation *MUDEM – Mülteciler Destek Derneği* in Sultanbeyli/Istanbul
- Flüchtlingsorganisation *MUDEM – Mülteciler Destek Derneği* in Istanbul
- Anwaltskammer *Refugee Law Clinic* in Gaziantep

Städteverband

- Verband der Stadtverwaltungen der Marmararegion MBB (MBB – Marmara Belediyeler Birliği)

Kommunale Beiräte

- Beirat der Stadt Bursa
- Beirat der Stadt Gaziantep

Gemeinschaftszentrum

- Quartierszentrum für geflüchtete Frauen der Stadt Kilis

Internationale NGO

- Leitung UNDP (United Nations Development Programme) für die Türkei während ihres Programmbesuchs in Kilis (ohne vorherige Terminierung, spontan geführtes Gespräch)

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die Gespräche fanden im Oktober 2022 statt. Der erste Teil des Forschungsaufenthalts konzentrierte sich auf Istanbul und die Marmararegion, der zweite auf den Südosten der Türkei in Gaziantep, Kilis und Hatay an der syrischen Grenze. In Istanbul war in der Zeit eine hohe Präsenz von arabisch- und russischsprachigen Menschen zu beobachten, die ich entweder als Touristen oder Geflüchtete wahrgenommen habe. Vor dem Hintergrund der großen Anspannung in der einheimischen Bevölkerung aufgrund der Inflation, der wirtschaftlichen Lage und der hohen Präsenz von als fremd empfundenen und gelesenen Menschen war das Narrativ „Es ist nicht mehr unser Land" im öffentlichen Raum prägend. Syrische Kinder, die auf Istanbuler Straßen bettelten, konnte ich ebenfalls häufig beobachten. Mein Aufenthaltszeitraum war geprägt von medialen Versprechungen der Regierungspartei der AKP, über die nationale Wohnungsbaugesellschaft TOKI 250.000 Häuser innerhalb von zwei Jahren in einem Förderprogramm für sozial schwache Familien zu bauen. Auf das Programm hätten sich 8 Millionen Menschen beworben.[154] Zur gleichen Zeit kündigte der Vorsitzende der Oppositionspartei CHP in den sozialen Medien an, dass nach der Wahl 2023 „alle Syrer innerhalb von zwei Jahren zurückgeschickt werden".

In der Stadt Gaziantep hingegen fielen syrische Bewohnende im Straßenbild nicht auf und schienen zumindest soziokulturell in der lokalen Bevölkerung aufzugehen. Sichtbare Obdachlosigkeit oder bettelnde Kinder konnte ich nicht beobachten. Aufgrund der regionalen Nähe zu Syrien ist in Hatay die arabische Sprache und Kultur präsent und wird offensichtlich nicht als Gefahr gesehen, sondern als Teil der Identität der arabisch- und kurdischstämmigen Bevölkerung. Kilis in direkter Nachbarschaft zu Syrien ist als betont turkmenische Stadt eine Ausnahme, die bei der Auswertung der Gespräche gesondert dargestellt wird. Auch wenn die einstündige Fahrt von Gaziantep nach Kilis an Straßensperren mit gepanzerten Fahrzeugen vorbeiführt, ist es in der Stadt trügerisch friedlich ohne jedes Anzeichen des Krieges.[155]

Alle Gespräche waren als Ortstermine geplant und organisiert. Aufgrund der noch bestehenden Einschränkungen der Covid-19-Pandemie mussten Interviews in zwei Städten allerdings digital stattfinden. Die

154 https://www.toki.gov.tr/.

155 Zwei Wochen später fielen nach dem Bombenanschlag in Istanbul auf Zivilisten und dem militärischen Rückschlag der Türkei auf die Stützpunkte der PKK/YPG in Syrien Bomben auf die Stadt und töteten zwei Menschen.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

meisten Gespräche waren bilateral angesetzt. Einige fanden jedoch mit zwei oder mehreren Personen gleichzeitig statt, die die Gesprächsteilnehmenden dazu eingeladen hatten. Ohne ein Zeitlimit vorzugeben, war eine Gesprächsdauer von einer Stunde angesetzt. Die meisten Gespräche bewegten sich in diesem Zeitrahmen, außer wenn die Gesprächsteilnehmenden im Nachgang noch soziale Kaufhäuser, Beratungsräume oder Beschäftigungsprogramme bzw. Kooperativen von geflüchteten und einheimischen Frauen gezeigt und vorgestellt haben.

Wie und in welcher Form die Befragten auf die Fragen reagieren und bereit sind, ihr Wissen weiterzugeben, war weder vorhersehbar noch planbar. Grundsätzlich ist bei allen Aussagen eine vorsichtige Interpretation vor dem Hintergrund der politischen und organisationalen Einbindung der Interviewten angeraten (Pickel/Pickel 2009: 454). Das Phänomen der sozialen Erwünschtheit war von Anfang an, wie bei allen Befragungen, denkbar und muss reflektiert werden (Kaiser 2021: 37).

Vor dem Hintergrund der politischen Lage in der Türkei hatte ich Antworten erwartet, die sich in den dadurch vorgegebenen Rahmungen bewegen würden. Die städtischen Beschäftigten waren allerdings überraschend offen und kritisch, insbesondere gegenüber der nationalen Zentralverwaltung sowie den Diskursen und Narrativen über Geflüchtete, die von politischen Parteien im Vorwahlkampf propagiert werden. Demgegenüber waren die ehrenamtlichen Beiratsvorsitzenden vorsichtiger bis ausweichend bei Fragen zur nationalen Migrationspolitik und der sozialen Lage der Geflüchteten. Obwohl die Gespräche mit den Beiratsvorsitzenden bewusst ohne die Anwesenheit der städtischen Zuständigen stattfanden, war es trotz Nachfragen nicht möglich, konkrete Aussagen und Beispiele für die kommunale Migrationsarbeit zu erhalten. Dagegen erwiesen sich die Sozialarbeitenden aus den Flüchtlingsorganisationen als erwartbar kritisch und reflektiert. Sie berichteten sowohl detailliert vom Alltagsrassismus als auch über fehlende Integrationsmaßnahmen für die unterschiedlichen Flüchtlingsgruppen. Diese Organisationen arbeiten jedoch eng mit der Kommunalverwaltung zusammen. Die Gespräche fanden deswegen zum Teil gemeinsam mit den Verantwortlichen der Kommunalverwaltungen statt, die gemeinsam mit den Sozialarbeitenden eine kritische Haltung gegenüber der nationalen Migrationspolitik einnahmen.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

3.3.5 Auswertung der qualitativen Interviews

Das Ziel der Auswertung der qualitativen Interviews besteht darin, soziale Prozesse zu rekonstruieren und die bisherigen Forschungsergebnisse mit Fachkräften aus den untersuchten Kommunen zu diskutieren. In einem multimethodischen Forschungsansatz ist eine vollständige Transkription und Kodierung solcher Gespräche häufig nicht notwendig (Niederberger 2015: 62). Anhand eines im Anschluss erstellten Protokolls ist es möglich, die wesentlichen Punkte des Gesprächsverlaufs mit weiteren Details zu dokumentieren. Dabei werden durch die Protokollierung der Notizen die wesentlichen Inhalte auf Kernaussagen reduziert, die im Anschluss in Kategorien zusammengefasst werden (Kaiser 2021: 105). Aufwendige Notationen mit Kennzeichnung der Sprechpausen oder Stimmlagen, wie bei ethnografischen Interviews, sind für qualitative Interviews mit Fachkräften in der Regel nicht erforderlich (Meuser/Nagel 2005: 83).

Dem „interpretativen Paradigma" (Kaiser 2021: 166) folgend, wird der wissenschaftliche Mehrwert des Gesprächs evaluiert. Paraphrasierend und verdichtend werden dabei Abschnitte zu vergleichbaren Themenkomplexen zusammengeführt. Zentrale Aussagen werden interpretiert, einzelne Begriffe oder prägnante Redewendungen können direkt übernommen werden, um Kategorien zu kennzeichnen (Meuser/Nagel 2005: 86). Bei Bedarf kann die Datenbasis durch weitere Gespräche oder Nachfragen bei den Gesprächsbeteiligten erweitert werden. Im Idealfall können bei aussichtsreicher Datenerhebung die Ergebnisse theoriegeleitet interpretiert werden (Kaiser 2021: 16).

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die Kernaussagen in einer Synthese zusammengefasst und Kategorien gebildet. Dazu waren drei Phasen auf der Basis der Fragen des Leitfadens entscheidend:

a. **Rekonstruktion** der Entwicklung von Migration Governance in den Kommunen,
b. **Reflexion** über die Bedingungen, die positiv oder negativ in dem Bereich gewirkt haben,
c. **Perspektivierung** der Frage, wie sich die kommunale Migrationsarbeit weiterentwickeln wird.

Der zwischenmenschlichen Kommunikation entsprechend waren die Gespräche nicht durchgehend stringent auf diese Fragen zu konzentrieren. Spezielle Fragen zu den jeweiligen Kommunen, der momentanen weltpolitischen Situation und persönliche Nachfragen waren möglich. Außer-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

dem waren in der Interviewsituation ‚Rückkopplungseffekte' zu beobachten (Kaiser 2021: 94). Häufig wurden Fragen nach meinen Erfahrungen in Deutschland gestellt, sodass die eigenen Rollen als ‚Kollegin' und Forschende in die Gesprächssituation eingeflossen sind. Nachfragen, die über einzelne, kurz zu beantwortende Fragen hinausgingen, wurden erst im Nachgang beantwortet.[156]

Im Folgenden werden die Antworten der Expertinnen und Experten anhand der drei Leitfragen kategorial zusammengefasst. Einzelne Zitate wurden sinngemäß übersetzt. Außer den Funktionen und Städten bzw. Organisationen werden aus den dargelegten Gründen keine persönlichen Informationen veröffentlicht. Nach der Rekonstruktion des Migrationsmanagements als Blick zurück wird über Faktoren, die zum Aufbau von Migration Governance beigetragen haben, und über die Perspektiven des kommunalen Migrationsregimes diskutiert.

3.3.5.1 Rekonstruktion des Migrationsmanagements

Bei der Frage nach Bedingungen, die zum Aufbau von Leistungen für Integration und Migration geführt haben, gilt es, die sozialen Prozesse, die zur Entwicklung von Migration Governance geführt haben, zu rekonstruieren. Hilfreich war die Einstiegsfrage, ob es nach Ansicht der Fachleute in der Rückschau einen entscheidenden Moment, eine bestimmte Person oder eine Organisation gab, die dazu beigetragen hat, dass sich die Kommunen mit den Herausforderungen der Migration beschäftigt haben.

Anschließend konnten die Antworten der Gesprächsteilnehmenden auf Kernaussagen zusammengefasst werden, die hier im Einzelnen kategorial vorgestellt werden:

Katastrophenhilfe

Zusammenfassend betonen alle Kommunalverantwortlichen, dass am Anfang im Zuge des Katastrophenmanagements Hilfsleistungen im Vordergrund standen. Kommunen leisteten humanitäre Hilfe in Form von Kleidung, Essen und Unterkunft für die in ihren Städten ankommen-

156 Zum Beispiel bat die Stadt Bursa, Feedback zu Dokumenten im Entwurfsstadium wie zum Beispiel zur Kooperation mit anderen Organisationen zu geben, oder junge Mitarbeitende in Sultanbeyli, ein Informationsseminar zur deutschen Verwaltungspraxis zu veranstalten.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

den Geflüchteten. Diese Hilfe der Stadtverwaltungen wurde häufig mit eigenen kommunalen Mitteln und aus Spenden der lokalen Bevölkerung finanziert. Gemeinden in den Grenzregionen zu Syrien waren anfangs besonders stark betroffen. So erlebte die grenznahe Stadt Hatay 2011 nach eigenem Bekunden eine schwere Krise, sowohl was die Sicherheit der Region anging als auch die Aufnahmefähigkeit und -bereitschaft in der Bevölkerung. Hilfreich sei nach Angaben der zwei Gesprächsteilnehmenden aus dem städtischen Projektbüro die sprachliche und kulturelle Nähe gewesen, sodass dank arabischsprachiger Bürger:innen mit den Flüchtenden rasch kommuniziert und viele Probleme gelöst werden konnten. Auf der Basis des *hemşehri* konnte die Verwaltung im Übrigen sofort aktiv werden, ohne auf die Zentralregierung zu warten. Nichtsdestotrotz sei die Stadtverwaltung bei einer Bevölkerungszahl von 1,6 Millionen Einwohnenden bei 500.000 Geflüchteten an ihre Grenzen gekommen: „Wir haben 10 Abteilungen und alle waren mit den Folgen des Krieges konfrontiert".

Eine der größten Herausforderungen bestand in der Gesundheitsversorgung. Dank Fördermitteln der japanischen Botschaft konnten in Hatay zwei Krankenwagen finanziert werden, die für arme und pflegebedürftige Menschen über 65 Jahre eingesetzt wurden. Gleichzeitig wurden die geflüchteten Menschen zuhause besucht, um Bedarfe festzustellen. Problematisch seien Fälle von partnerschaftlicher Gewalt gegen Frauen gewesen und sind es laut der Interviewpartnerin immer noch. Die ersten Ankommenden seien wohlhabend gewesen und hätten nicht in einem Camp leben wollen. Sie seien in gute Viertel gezogen und hätten keine Probleme bereitet. Die Geflüchteten, die später „nur mit der Jacke auf dem Leib geflohen" seien, hätten einen hohen Bedarf an sozialen Hilfsleistungen gehabt.

Ähnlich berichtet die Leiterin der Migrationsabteilung für die Stadt Bursa im Westen: Am Anfang seien viele Hochqualifizierte gekommen, die in der Stadt arbeiten und in der Region bleiben wollten: „Wir haben das nicht geschafft". Mangels Anerkennung der ausländischen Qualifikationen von ärztlichem und juristischem Personal seien viele der gut Ausgebildeten in Richtung Europa weitergezogen und Bursa wurde eine Transitroute für die Menschen. Heute gebe es zwei Gruppen von Syrer:innen: solche, die als Hilfsarbeitende tätig sind, und Investierende mit Kapital, die Textilbetriebe übernommen hätten und als Selbstständige arbeiteten. Aleppo habe eine ähnliche ökonomische Infrastruktur wie Bursa. Viele dieser erfolgreichen Selbstständigen hätten mittlerweile die türkische Staatsbürgerschaft.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Im Sozialkaufhaus von Sultanbeyli in Istanbul berichtet ein Sozialarbeiter, dass die Spenden zunächst nicht zielgruppengerecht gewesen seien: „Die Menschen haben getrocknete Bohnen bekommen, aber die Syrer essen keine Bohnen, sondern Kichererbsen". Der Sozialarbeiter habe bei seinen Hausbesuchen beobachtet, dass die Menschen nichts zum Frühstücken gehabt haben, aber dafür jede Menge Bohnen: „Viele haben zu Recht angefangen, die Hülsenfrüchte zu verkaufen".

Die Metropolverwaltung von Istanbul hat sich am Anfang ebenfalls auf Nothilfe konzentriert, etwa die Bereitstellung von Kleidung und Unterkunft. Bis zum politischen Wechsel 2019 von der AKP zur CHP habe die Verwaltung nur Sachgüter verteilt. Die Megacity mit offiziell 17 Millionen Einwohnenden hinke nach Bekunden der Leiterin des Migrationsteams in der Sozialverwaltung den Istanbuler Gemeindeverwaltungen (*İlçe Belediyeler*) hinterher, die im Migrationsmanagement viel weiter und erfahrener seien als die Großstadtverwaltung. Ihre Not hat die Verwaltung mit 90.000 Beschäftigen am Ende zur Tugend gemacht: „Wir haben die Gemeindeverwaltungen eingeladen und mit Unterstützung von NGOs einen Workshop durchgeführt und die Stadtteile gefragt: Was braucht Ihr?". Daraufhin habe die Metropolverwaltung einen Migrations-, Integrations- und Umsetzungsplan (*Göç, Uyum ve Eylem Planı*) entwickelt. Das Hauptproblem bestehe in der mangelnden Koordination und Zugänglichkeit der Leistungen sowie in fehlenden Standards zwischen den einzelnen Verwaltungen in den Istanbuler Stadtteilen. Deswegen möchte die übergeordnete Metropolverwaltung den Austausch mit den Gemeindeverwaltungen fördern. In der Pandemie wurde der Austausch auf Videokonferenzen verlagert, was die Kooperation deutlich erschwert habe. Die Migrationsexpertin betont: „Wir wollen die städtischen Einrichtungen für die NGOs öffnen".

Internationale NGOs haben also bereits in der ersten Phase der Hilfsleistungen eine wichtige Rolle gespielt und prägen auf unterschiedliche Weise die kommunale Arbeit.

Nationale und internationale NGOs

Ein Stadtteil, welcher der Istanbuler Metropolverwaltung mit seiner Flüchtlingsarbeit voraus ist und von dieser in die Netzwerkarbeit eingebunden wird, ist Sultanbeyli: Hier habe alles angefangen mit der deutschen Organisation Welthungerhilfe, die die Gemeindeverwaltung sechs Monate beraten und im Anschluss ein Projekt mit einem Fördervolu-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

men von 800.000 EUR finanziert habe, so der Leiter der Sozialverwaltung: „Ohne dieses Geld wäre keine Arbeit möglich gewesen". Später habe die deutsche Entwicklungsorganisation die Federführung an die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) übergeben. Daher habe die Verwaltung in Sultanbeyli 2015 einen Verein namens MUDEM (*Mülteciler Destek Derneği*) gegründet, um über die Finanzierung durch internationale NGOs die im Viertel lebenden 25.000 syrischen Menschen (bei 320.000 Einwohnenden) zu unterstützen.[157]

Vergleichbar läuft es im strukturschwachen Kilis direkt an der syrischen Grenze. Die Stadt hat anteilsmäßig in der Türkei die meisten Geflüchteten aufgenommen. Auch wenn die Region nach Ansicht des Oberbürgermeisters keine Störung der öffentlichen Ordnung erlebt („Asayişsizlik yaşamıyoruz"), würden die zusätzlichen Menschen zu viel Müll produzieren. Auch gebe es große Probleme in Bezug auf die Energie- und Wasserversorgung. Die gesamte Infrastruktur sei fast zusammengebrochen. Die deutsche GIZ unterstütze in Kilis viele Projekte. Von der Weltbank seien der Stadt gerade 25 Millionen US-Dollar für Infrastrukturmaßnahmen zugeleitet worden. Außerdem habe die Stadt FRiT-Fördermittel bekommen. Gemeinsam mit der Stadtverwaltung von Mannheim habe Kilis mit Mitteln der deutschen Entwicklungsagentur Engagement Global ein Qualifizierungszentrum errichtet. Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Situation hinter der Grenze in Syrien, die fünf Minuten von Kilis entfernt ist, sei wie in der Türkei vor 50 Jahren: „Die Menschen wollen nicht dorthin zurück".

Darum gelte es auch, sich um soziale Integration zu kümmern. Die IOM bilde gerade in einem Programm 50 Syrer:innen und 50 türkische Bürger:innen aus. Der Oberbürgermeister betont, dass 150 Syrer:innen in kommunalen Einrichtungen arbeiten würden, die aus seinem eigenen kommunalen Budget finanziert würden. In der Stadt würden 100.000 Syrer bei einer Bevölkerung von 140.000 Menschen leben, aber das Budget sei ausgelegt für 100.000 Bewohnende.

Weil das Budget nicht ausreiche, seien NGOs entscheidend für die Arbeit mit Geflüchteten. Gleichzeitig benötige die Stadt eine deutsche Städtepartnerschaft, um Fördermittel aus Deutschland zu bekommen. Mit den bisherigen Fördermitteln habe die Stadt Bildungs- und Jugendzentren ge-

157 *Mudem* erscheint als Begriff in der Auswertung im Textmining als *words related to keywords*.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

gründet und ermögliche Geflüchteten kostenfreie Bildung. Dabei habe die Verwaltung gegenüber der Zentralregierung durchgesetzt, dass sie eigenständig Arbeitsgenehmigungen für ausländische Arbeitnehmende bzw. Selbstständige im Handwerk und Handel erstellen dürfe: „Das gab es damals nur in Kilis". Eine kommunale Migrationsverwaltung sei auch wichtig für die lokale Bevölkerung, um die Integration (*uyum*) als gegenseitigen Anpassungsprozess zu fördern. UNICEF helfe zwar mit vielen Programmen, aber insbesondere alleinstehende Frauen bräuchten dringend mehr Unterstützung und eine Beschäftigung: „Wir haben eine kleine Gruppe von Pflegekräften im Altenpflegezentrum mit der Stadt Mannheim ausgebildet."

In Gaziantep als nächste Großstadt in der Nähe von Kilis erfolgte nach der humanitären Hilfe 2015 ein Wandel. Die Stadt entwickelte sich zu einem Zentrum für internationale NGOs im Südosten der Türkei. Daran habe die AKP-Oberbürgermeisterin Fatma Şahin einen wesentlichen Anteil gehabt, so der Leiter der Migrationsabteilung der Stadtverwaltung. Sie sei zuvor in der nationalen Regierung Familienministerin gewesen und konnte als Oberbürgermeisterin „endlich eigene Projekte in der Kommune umsetzen". Sie erkenne die Bedürfnisse der Geflüchteten. Deswegen wurden früh internationale NGOs ins Boot geholt; dies sei „der Anfang der Migrationsabteilung gewesen".

Die Leiterin der Migrationsabteilung in Bursa betont, dass nationale NGOs die Krise früh erkannt hätten. Lokale Vereine seien 2012 sehr wichtig für die Verwaltung gewesen, da sie freiwillige Übersetzende zur Verfügung gestellt hätten. Die Engagierten hätten sogar einen eigenen Verein gegründet: *Suriyeli Muhacirlere Yardım Derneği* (Hilfsverein für syrische Einwanderer).[158] Im zweiten Schritt sei mit nationalen Flüchtlingsorganisationen wie SGDD-ASAM zusammengearbeitet worden, die auch syrische Frauen als medizinisches Personal beschäftigen würden: „Wir versuchen ein gemeinsames Denken zu installieren". Das Gemeinschaftszentrum des Türkischen Roten Halbmondes sei ebenfalls in der Stadt sehr präsent. Auf die Nachfrage, inwiefern das Programm des schwedischen Städtebundes einen Anteil am Aufbau von Migration Governance hatte, wird betont, dass die Verwaltung sich schon längst auf den Weg gemacht hatte: „Reslog hat den Prozess nach innen beschleunigt, aber nicht wirklich angestoßen".

158 Interessant ist, dass der alte Begriff *muhacir* für die Besiedlungspolitik nach der Republik genommen wird und kein allgemeiner Flüchtlingsbegriff ist.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Einzelkämpferinnen in der Verwaltung

Seien es die Oberbürgermeisterin in Gaziantep oder der Leiter der Sozialbehörde in Sultanbeyli: Einige Fachkräfte betonen, dass institutionelle Veränderung personenabhängig sei. So betont die Leiterin der Migrationsbehörde der Stadt Istanbul, dass nach innen vor allem Einzelpersonen wirkten, die das Thema Migration verteidigen und in der obersten Verwaltungsführung nicht aufhören würden, auf Veränderungsprozessen zu insistieren.

Bestätigt wird die Beobachtung von der Vertreterin des Städteverbandes für die Marmararegion. Neuerungen würden häufig von engagierten Verwaltungsbeschäftigten angetrieben werden. Sie beobachte einzelne Verwaltungsmitarbeitende, die maßgeblich Veränderungen in den Kommunen anstoßen. Diese kämen häufig aus internationalen Abteilungen, die nicht nur Migrationsfragen, sondern auch Umwelt- und Nachhaltigkeitsthemen bearbeiten. Diese Personen würden auch im Ausland nach innovativen Ansätzen Ausschau halten: „Es sind vor allem diese Personen, die die Oberbürgermeister:innen überreden und die Vorteile aufzeigen".

Für die kommunale Migrationsarbeit sei Fachpersonal wichtig, das Englisch sprechen, am internationalen Erfahrungsaustausch teilnehmen und Projektanträge stellen kann. In Istanbul seien die Stadtteile Şişli und Sultanbeyli Vorreiter. Während Şişli menschenrechtsbasiert arbeite, habe Sultanbeyli zu Beginn mit dem *ensar*-Narrativ der Regierung operiert, aber sei jetzt auch auf Menschenrechte umgeschwenkt.

Die Pandemie als Rückschlag

Eine Aussage, die sich gleichfalls bei vielen Gesprächsbeteiligten findet, ist, dass die Pandemie für die Migrationsarbeit ein Rückschlag war. Eine Vertreterin einer Flüchtlingsberatungsstelle in Istanbul beklagte, dass die Stadtverwaltung erst nach 10 Jahren angefangen habe, inklusive Maßnahmen zu entwickeln. Durch die Covid-19-Beschränkungen sei die Verwaltung wieder in die Nothilfe und Erstversorgung gerutscht. Dabei sei die soziale Integration (*sosyal uyum*), insbesondere von geflüchteten Frauen, viel zu lange vernachlässigt worden. So fanden in der Pandemie keine Qualifizierungs- und Sprachprogramme statt und diese Situation habe geflüchtete Familien im Verbund mit der Inflation in eine sehr prekäre Lage gebracht. Dabei könne die Stadtverwaltung nicht die Augen vor der Diskriminierung verschließen. Sie würden beträchtliche Probleme bei städti-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

schen Ordnungsbehörden beobachten, die sich gegenüber Geflüchteten respektlos und herablassend verhalten. Insgesamt habe sich die Ablehnung gegenüber den Geflüchteten in der Stadt inzwischen eher verschärft. Der Verein versuche, nach der Pandemie über Kultur- und Sporteinrichtungen, die sich für geflüchtete Kunstschaffende und Sporttreibende öffnen, positive Vorbilder zu etablieren.

Die Einschätzung, dass die Einschränkungen durch die Pandemie die Kommunalverwaltungen in der Migrationsarbeit zurückgeworfen und sie begonnen haben, wieder Nothilfe anstatt Integrationsarbeit zu leisten, wird sowohl vom Marmarastädtebund als auch von der Stadtverwaltung Istanbuls gleichermaßen geteilt.

Quartiersarbeit als kommunaler Zugang

Ein Weg, vor Ort direkte Hilfe in sozialräumlichen Kontexten zu leisten, besteht für einige Kommunen mit den *muhtarlık* (Dorfvorsteher:innen) in den *mahalle* (Quartieren). Die Istanbuler Metropolverwaltung nutzt seit 2019 zum Beispiel die sogenannten *mahalle evleri* (Quartiershäuser), die ursprünglich in segregierten Quartieren gegen Armut entwickelt wurden, auch für soziale Leistungen für Geflüchtete. In diesen Quartierszentren werden Bildungsangebote mit den NGOs angeboten, zum Beispiel als unmittelbare Reaktion, wenn durch ein Monitoring Auffälligkeiten entdeckt wurden. Hier sei die Plattform *Istanbul Gönüllüleri* (Istanbuler Ehrenamtliche) sehr wichtig, die bei den sozialen Maßnahmen helfe. Mehr Verbreitung sollen die Angebote durch einen Wegweiser als Mapping erhalten. Die Verwaltung generiere die Daten zu den Geflüchteten in Eigenregie, da die nationale Migrationsbehörde keine Daten weitergäbe. Nach längeren Verhandlungen mit der Behörde dürften sie jetzt selbst ein Datenmonitoring installieren: „Nicht mal unsere *muhtar* haben die Daten". Finanziert würden die Projekte von internationalen Organisationen wie der ILO und der GIZ: „GIZ ist sehr aktiv und hilft bei der Profilierung Istanbuls bei dem Thema". Im Jahr 2020 habe die kommunale Abteilung eine Migrationsstudie erstellt, bei der sie in den 39 Stadtteilen nach den Bedarfen gefragt habe. Daraufhin wurde entschieden, Hilfe und Unterstützung zuerst Frauen und Kindern zugutekommen zu lassen. Welche Dienstleistungen angeboten werden, sei mit dem Tool *service advisers* des UNHCR entwickelt worden. „Die Menschen arbeiten im informellen Sektor, werden ausgebeutet. Wir wollen, dass sie registriert arbeiten."

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Intentional ähnlich verhält es sich im 1.000 km entfernten Gemeinschaftszentrum in Kilis. Im Gespräch mit der Leitung des Zentrums wird berichtet, dass syrische Frauen als Friseurinnen, Schneiderinnen oder Hauswirtschafterinnen ausgebildet würden. Zugleich versorgen die 19 städtischen Quartierszentren täglich insgesamt 1.500 Familien mit Essen. Die Ehepartner der geflüchteten Frauen seien nach Aussage der Leiterin des Quartierszentrums oft absent: „Entweder sind die Männer im Krieg gestorben oder sie arbeiten den ganzen Tag". Kinderbetreuung sei für ihre Integrationsmaßnahmen entscheidend, um Frauen in den Programmen halten zu können. Über Frühstücksangebote im Gemeinschaftszentrum sei ein Dialog mit den Frauen aufgebaut worden. Mittlerweise würden viele der syrischen Frauen als Pflegekräfte oder Übersetzerinnen in Krankenhäusern arbeiten. Die Leiterin des Gemeinschaftszentrums in Kilis berichtet weiterhin, dass sie UNICEF überzeugen musste, dass nicht mit den Kindern gearbeitet werden kann, ohne die Mütter einzubinden: „Vertrauen ist entscheidend". Die Verwaltung in Kilis genieße großes Vertrauen unter den Geflüchteten; darum würden die NGOs über die Kommune Hilfsleistungen anbieten. Gleichzeitig erfordere es das Doppelte an Personal, um dem Bedarf gerecht werden zu können. Auch wenn das Gemeinschaftszentrum nicht immer helfen könnte, genüge es häufig, den Frauen einfach zuzuhören: „Die Frauen haben gemerkt, dass wir ihre Sorgen ernst nehmen, dann sind sie immer wieder gekommen. Viele seit mehr als sieben Jahren. Ehemals suizidale Frauen haben ihre Therapie dank unserer Arbeit im Gemeinschaftszentrum beendet". Die Expertin aus der Praxis bringt es nüchtern auf den Punkt: „Es kann niemanden geholfen werden, der Hunger hat". Demzufolge würden sie eng mit Ehrenamtlichen zusammenarbeiten, die arme Familien unterstützen würden.

Doch laut dem Oberbürgermeister von Kilis ändere sich die Bevölkerungsstruktur in der Stadt: „Demografik değişim yaşıyoruz" („Wir erleben den demografischen Wandel"). Von 30 Kindern in einer Klasse seien mittlerweile 25 syrisch. Die syrischen Eltern würden zum Teil den Kindern nicht erlauben, türkisch zu sprechen. Kulturell sei auch keine Nähe gegeben, da die Stadt turkmenisch sei. Seit der Migration sei neben dem Bevölkerungsdruck auf die städtischen Infrastrukturen und das Bildungssystem ein deutlicher Anstieg von Drogenkonsum und Einbruchsdelikten zu verzeichnen: „Wir haben mehr Sorgen als vorher." Die syrischen Bewohnenden würden an den Festtagen (*bayram*) über die Grenze nach Syrien fahren. Dies werde von der lokalen Bevölkerung scharf kritisiert. So werde gefragt, warum die Geflüchteten nach Syrien fahren, aber nicht

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

dort leben könnten. Dieses Jahr sei an den Feiertagen eine Einreise nicht möglich gewesen, da die Grenze geschlossen sei und hinter der Grenze gewaltsame Auseinandersetzungen tobten.

Während Kilis Migration als ein neues Phänomen erlebt, bauen andere Kommunen, so etwa Gaziantep als nächste Stadt, auf ihre Vorerfahrung mit Binnenmigration auf.

Binnenmigration als Vorerfahrung

Die starke Industrie in Gaziantep sei vor dem Hintergrund der ungleichen Verteilung der Wirtschaftskraft zwischen den Regionen immer ein Anziehungspunkt gewesen, stellt der Leiter der Migrationsbehörde der Stadt fest. Gaziantep liege auf der alten Route der Seidenstraße. Binnenmigration sei daher immer stark gewesen und Gaziantep für viele Leute Richtung Westen eine Zwischenstation. Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre seien sehr viele Menschen aus dem Osten der Türkei in die Stadt gekommen: „Es kam zu einer Ghettoisierung [gettolaşma] in der Stadt. Binnenmigration war ein großes soziales Problem: illegale Beschäftigung, Kinderarbeit, Suchtprobleme der Kinder [*tinerci*]". Mit *tinerci* werden zumeist obdachlose Menschen bezeichnet, die von Lösungsmitteln abhängig sind, um sich auf der Straße warm zu halten.[159] Deswegen sei 2006 ein Projekt entwickelt worden, um die soziale Integration für Binnenmigrant:innen zu fördern: „Zu der Zeit haben mehr als 3.000 Kinder auf der Straße gearbeitet. Gemeinsam mit Schulleitungen und Imamen ist die Stadtverwaltung auf die Eltern zugegangen und versprach ihnen, dass ihre Kinder kostenfrei eine berufliche Ausbildung erhalten". Begleitet von zwei US-amerikanischen Professoren von der Yale University habe das Projekt sehr gute Ergebnisse gebracht und die Perspektive der Verwaltung auf Migration habe sich dadurch fundamental verändert.

Der Krieg in Syrien habe sich erst 2012/13 in der Region bemerkbar gemacht. Da Erfahrungen aus dem Umgang mit der Binnenmigration bestanden hätten, konnte die Verwaltung schnell reagieren: „Es wurden zwei Schulen für syrische Kinder aufgebaut, damals noch im Glauben, dass alles kurzfristig ist und die Menschen zurückkehren". Im Jahr 2014 seien diese Schulen dem nationalen Bildungsministerium übergeben worden. Dieses übernahm kurz darauf die Eingliederung der syrischen Flücht-

159 *Tinerci* ist ebenfalls ein Treffer im Textmining bei *word related* to *keywords*.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lingskinder in den Regelunterricht. In Anlehnung an dieses ‚Gazianteper Modell' wurden 2016/17 alle Übergangsschulen geschlossen und die syrischen Kinder seien vollständig ins türkische Schulsystem integriert.

Bursa zog als Wirtschaftsstandort ebenfalls in den letzten zwanzig Jahren viele Menschen aus dem Osten der Türkei an. Die Vertreterin der Stadtverwaltung konstatiert: „Bei Binnenmigration und syrischen Flüchtlingen sind wir mit den gleichen Problemen konfrontiert, sei es Kinderarbeit oder das Sammeln von Müll". Die Binnenmigrant:innen und die Geflüchteten seien niedrig qualifiziert und arbeiteten daher in der Textilindustrie sowie in den Zulieferbetrieben für die internationale Fahrzeugindustrie informell.

Gleichwohl bildet im Narrativ der städtischen Angestellten nicht nur die Binnenmigration einen Bezugspunkt, sondern auch die ältere Migrationsgeschichte der Stadt: „Bursa ist eine Stadt der Migration, sowohl bei der Gründung als auch durch die Binnenmigration". Historisch verlaufe die Wirtschaftsroute der Seidenstraße durch die Region. Deshalb habe die Stadt einen anderen Blick auf Migration. Die Stadt sei prädestiniert, Menschen aufzunehmen, da die Industrie stets günstige Arbeitskräfte brauche.

Ähnlich beschreibt es der Vertreter der Verwaltung aus dem Istanbuler Stadtteil Sultanbeyli: Die Verwaltung habe vor sieben Jahren angefangen, Migrationsarbeit zu entwickeln. Der Stadtteil sei jedoch selbst als eine *Gecekondu*-Siedlung von Binnenmigrant:innen aus der Schwarzmeerregion erbaut: „Jede neue Migrationsgruppe hat den Aufstieg der alten Gruppe begünstigt, indem sie teuer Wohnraum an andere vermietete". Im Moment liefen rund zehn Projekte, die sich mit Fragen zu Migration, Gesundheit, Recht, Beschäftigung und Familie beschäftigen würden. Zugleich werde das kommunale Sozialkaufhaus mittlerweile zur Hälfte von türkischen Staatsangehörigen und zur Hälfte von Geflüchteten in Anspruch genommen.

Bereits diese Ausführungen machen deutlich, dass es Parallelen im kommunalen Handeln mit Migrationsfragen gibt. Von der Katastrophenhilfe bis zum Engagement von NGOs kämpfen Einzelne in den Verwaltungen für die Entwicklung von inklusiven Maßnahmen. Dabei erleben sie die Pandemie als Rückschlag für ihre Arbeit und befürchten, in den Modus einer Notversorgung zurückzufallen. Ein beliebtes Mittel, Leistungen direkt der Zielgruppe zukommen zu lassen, ist sozialräumliche Arbeit über die Quartierszentren. Dabei bauen insbesondere die wirtschaftlich starken Regionen auf ihre Erfahrungen mit den Binnenmigrant:innen aus dem Osten des Landes. Nationale und internationale NGOs spielen bei all

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

diesen Bemühungen eine zentrale Rolle: Sie finanzieren nicht nur häufig die inklusiven Maßnahmen der Kommunen, sondern übernehmen auch als Projektträger Verantwortung im lokalen Migrationsregime.

3.3.5.2 Reflexion über Bedingungen für Migration Governance

Nachdem anhand der Kernaussagen der Fachkräfte zentrale Aspekte der Entwicklung kommunaler Migrationsarbeit seit dem Kriegsausbruch 2011 nachgezeichnet wurden, geht es im zweiten Schritt darum, Bedingungen ausfindig zu machen, die zum Aufbau von Migration Governance beitragen. In den Gesprächen sollten die bisherigen Beobachtungen aus der Dokumentenanalyse und der QCA mit den Gesprächsteilnehmenden reflektiert werden, ohne die Ergebnisperspektive durch eigenen Input vorzugeben. Entsprechend wurde neutral nach fördernden bzw. hindernden Faktoren gefragt. Im Gesprächsverlauf wurde stichpunktartig die Rolle der Oberbürgermeister:innen, der lokalen Politik, des Ausländeranteils in der Stadt, der regionalen Wirtschaftskraft sowie der internationalen NGOs in diesem Prozess adressiert. Manche Interviewten aus den Kommunalverwaltungen wichen der Frage nach der Rolle der Oberbürgermeister:innen aus, andere antworteten bereitwillig, insbesondere wenn sie positiv über ihre oberste Verwaltungsleitung sprechen konnten, die aktiv die Migrationsarbeit unterstützt.

Die Aussagen zu der Frage, welche Bedingungen für die Entwicklung von Maßnahmen in der Migration Governance wichtig sind, können folgendermaßen zusammengefasst werden:

Oberbürgermeister:innen als *agents of change*?

Der Vertreter der Stadt Gaziantep stellt fest, dass die Kommunen normalerweise nicht viel Gestaltungsspielraum haben, aber in der Migrationskrise hätten sie ihre Macht erkannt und zwei Erfolge verbucht: die schulische Vollintegration der syrischen Kinder in das nationale Bildungssystem und den Zugang der Geflüchteten zum Arbeitsmarkt. Das Potenzial der syrischen Menschen sei anfangs nicht genutzt worden. Gemeinsam mit Wirtschaftsverbänden sei ein Kooperationsprogramm entwickelt worden, das 2016 das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglicht habe. Unter der Maßgabe, dass nicht mehr als 10 % der Belegschaft einzelner Betriebe aus Syrer:innen bestehen und wenn nach drei Wochen Suche keine türkischen Staatsangehörigen für die Stelle zur Verfügung stehen,

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

kann ein/e Syrer:in in der Firma arbeiten. In der Land- und Viehwirtschaft gebe es keine Zugangsbeschränkung. Der Bedarf der Regelung des Zugangs zur Arbeit sei 2014 erkannt worden. Bei der Entwicklung dieser Lösung habe nach Ansicht des Migrationsexperten die Oberbürgermeisterin in Gaziantep eine zentrale Rolle gespielt.

Für ihn seien aktive Oberbürgermeister:innen *agents of change*, wenn sie die städtische Migrationspolitik nicht von Wahlen abhängig machen würden: „Unsere Oberbürgermeisterin sagt: Wir machen weiter, denn die Menschen sind ja da". Wenn es Konflikte zwischen den Gruppen gäbe, bringe die Oberbürgermeisterin die Stakeholder unterschiedlicher Gruppen an einen Tisch und sorge für Dialog. In der Stadt gebe es dadurch eine Plattform für soziale Integration (*sosyal uyum platformu*): „Die Verwaltung wartet nicht auf eine Lösung".

Das größte Problem sei die fehlende gesetzliche Zuständigkeit der Kommunen. Bei der Einrichtung der ersten nationalen Migrationsbehörde habe es deshalb aus Gaziantep viel Kritik gegeben, weil die kommunale Ebene nicht berücksichtigt wurde. Wegen der mangelnden gesetzlichen Rahmung würden sie sich bei ihrer Arbeit auf *hemşehri hukuku* beziehen, sodass auch der Rechnungshof (*Sayıştay*) kein Problem mit ihrer Arbeit hätte, solange die Verwaltungsspitze dahinter stünde. Sowohl der Experte aus Gaziantep als auch die Vertreterin des Städteverbandes der Marmararegion zitieren ein altes kommunales Sprichwort, das sie von älteren Kollegen hören würden, wenn es um Migrationsarbeit ohne gesetzliche Grundlage gehe: „Kommunalverwaltungen dürfen alles außer Geld drucken".[160]

Für den Städteverband ergänzt die Vertreterin, dass Oberbürgermeister:innen entscheidend bei der Entwicklung von Migration Governance seien. Im Umfeld von Wahlen würden sie etwas zurückhaltend sein und gern auf die Zentralregierung verweisen. Doch sollten ihrer Meinung nach die Verwaltungen Migration zumindest als Bevölkerungswachstum anerkennen. Es gehe nicht nur um Sozialleistungen für die Geflüchteten, die häufig nicht registriert seien, sondern vorwiegend um den Ausbau der Infrastruktur wie Müllabfuhr oder Pflege der Parkanlagen. Veränderungen fänden sehr langsam statt: „Adım, adım" (Schritt für Schritt). Türkische Verwaltungen würden ihrer Ansicht sehr flexibel und lösungs-

160 Im Türkischen geht das Sprichwort noch weiter: „Kommunalverwaltungen dürfen alles außer Geld drucken und jemanden aufhängen" („para basmak ve adam asmak").

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

orientiert auf Krisen reagieren, dafür oft ohne langfristige Planung. Das größte Problem sei bei der Entwicklung von zielgruppengerechten Programmen die Erreichbarkeit der Geflüchteten. Zumal es für die Kommunen keine validen Daten über die Geflüchteten gebe. Außerdem fehle es in den Behörden an Sprachkenntnissen in Kurdisch und Arabisch, sodass die Kommunikation mit der Zielgruppe oft nicht funktioniere.

Ähnlich formuliert es die Gesprächsteilnehmerin von der Istanbuler Verwaltung: „Migrationsarbeit ist eine politische Entscheidung, auch wenn in Istanbul Migration immer eine Realität war". Hilfreich sei es gewesen, die Geflüchteten in die städtische Kampagne *kimseyi geri bırakmamak* (niemanden zurücklassen) einzubinden. Ihrer Meinung nach müsse sich die Gesamtverwaltung auf Migration einstellen. Das ‚Recht auf Stadt' öffne die kommunalen Leistungen allen. Sie würden sich in ihrer Arbeit ebenfalls auf das *hemşehri hukuku* beziehen und menschenrechtsbasiert vorgehen: „Das Problem ist *mevzuat* (die Gesetzgebung), deswegen haben wir dafür kein Budget". Es sei wichtig gewesen, die internationalen NGOs zu überzeugen, dass die Kommune für alle da sei und nicht nur für die Geflüchteten. Die Migrationsabteilung könne keine offensive Öffentlichkeitsarbeit betreiben, weil sie den Unmut in der Bevölkerung befürchte. Das Team sei sehr vorsichtig mit der Migrationsarbeit. Zum Beispiel würden sie den Migrationswegweiser momentan nicht bewerben, was paradox sei, da die Geflüchteten so davon nicht erfahren würden.

Die Verwaltung in Bursa kann auf dem ersten kommunalen Bürgerbeirat der Türkei aufbauen, der 1995 in der Stadt gegründet wurde. Der Vorsitzende des Beirates macht deutlich, dass neben einem Frauen- und Jugendbeirat ein Ausländerbeirat (*yabancılar meclisi*) existiert, der sich zwar nicht aus Geflüchteten, sondern aus seit 2012 Zugewanderten zusammensetzt. Der Beirat bestehe zum Beispiel aus Menschen aus Aserbaidschan und indonesischen Studierenden, die ehrenamtlich Interessierten Englischkurse geben. Im Jugendbeirat gebe es einen syrischstämmigen Jugendlichen als Mitglied. In der Stadt würden Menschen aus 150 Nationen leben. Der Ausländerbeirat veranstalte Kulturabende und würde für Vielfalt werben. Es sei jedoch schwer, die Ehrenamtlichen zu halten. Die Pandemie habe ihre Arbeit zurückgeworfen. Der Ausländerbeirat hab eine Gruppe für *zorunlu göç* (Zwangsmigration) eingerichtet: „Anfangs hatten wir Probleme im syrischen Viertel, weil arabische Schilder aufgestellt wurden". Solche Aktionen würden bei der einheimischen Bevölkerung nicht gut ankommen. Der Frauenbeirat gebe Einladungen an syrische Frauen

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

weiter. Binnenmigration sei ein großes Thema in Bursa. Als eine Art Fest der Kulturen würden daher an Feiertagen im Programm *Hemşehri Bayramlaşması* Vereine der Binnenmigrant:innen ihre Region vorstellen. Der Vorsitzende macht deutlich: „Nach der Wahl wird alles weitergehen, wir haben viele Oberbürgermeister gesehen. Bursa ist eine Migrationsstadt, das Flüchtlingsproblem muss gelöst werden, notfalls mit Rückkehr".

Für die städtische Vertreterin aus Bursa ist die Migrationspolitik für die Verwaltung nicht relevant. Die Stadtverwaltung arbeite mit allen Kommunen zusammen, unabhängig von der aktuellen lokalen Parteipolitik. Durch gemeinsame Projekte wie RESLOG würden sie eine Plattform bilden. Gleichzeitig betonte sie, dass die nationale Politik den temporären Status der Geflüchteten ändern müsse: „Wir konnten am Anfang Kindern und Frauen nicht helfen, weil wir als Kommune keine Zuständigkeit und deswegen keine Infrastruktur für die Migrantinnen hatten. Kinder und Frauen waren hilflos."

„Es war ein Fehler, Flüchtlinge als Gäste zu bezeichnen"

Für den Vertreter im Istanbuler Sultanbeyli ist der Anteil der Syrer für die Bildung von inklusiven Maßnahmen sehr entscheidend: Der Leiter der Sozialbehörde betont, dass es nicht richtig war, die Geflüchteten als ‚Gäste' aufzunehmen. Es sei dadurch verpasst worden, langfristige Lösungen zu entwickeln. Er spricht ebenso wie die Vertreterin des Städtebundes und der Vertreter der Verwaltung Gaziantep aus: „Es war ein Fehler, sie Gäste zu nennen". Die kommunalen Experten sind sich einig, dass es an einer national koordinierten Verteil- und Aufnahmepolitik fehle. Der Gesprächspartner aus Gaziantep berichtet: „Es wird überlegt, syrischen Geflüchteten für einen Umzug in weniger belastete Städte 1.000 Dollar und 3.000 Lira als Sozialhilfe zu geben". Ob dieser Verteilmechanismus funktioniere, stellt er zugleich in Frage. Man könnte die Menschen nicht zwingen, irgendwo zu bleiben oder hinzugehen.

Die fehlende Migrationspolitik geht nach Ansicht der Vertreterin des Städtebundes der Marmararegion mit einem fehlenden Budget für Migrationsarbeit einher. Die Kommunen seien abhängig von Projektmitteln und die gesamte Arbeit sei auf Kurzfristigkeit ausgelegt. Es sei, als würde die Zentralverwaltung an die Kommune die Parole herausgeben: „Zähne zusammenbeißen" („*dişininizi sıkınız*"). Der türkische Städtebund TBB versuche deswegen, die Städte dabei zu unterstützen, EU-Mittel etwa von FRiT zu akquirieren. Es gebe Überlegungen, gemeinsam mit ICMPD die

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Rückkehr von einer Million Geflüchteten zu organisieren. Die Vertreterin des Städtebundes ist da skeptisch und geht davon aus, dass 70 bis 80 % der Geflüchteten dauerhaft in der Türkei bleiben werden.

„Die Industrie absorbiert die Menschen – informell"

In Gaziantep hätten Ausländer:innen eine positive Wirkung auf die Wirtschaft, da sie brachliegende Geschäfte übernehmen und ausgestorbene Berufe reaktivieren würden, so der Leiter der Migrationsbehörde der Stadt Gaziantep. Während die Wirtschaftsverbände wegen möglicher Konkurrenz abwehrend seien, schätze die Industrie die Anwesenheit der Syrer:innen: „Die Industrie absorbiert die Menschen". Für die Region Bursa zitiert die Vertreterin der Stadt einen Kollegen aus der Wirtschaftsförderung, der dies selbst nicht öffentlich sagen würde: „Ohne Flüchtlinge würde die Industrie in Bursa zusammenbrechen". Ähnlich berichtet die Expertin des Städteverbandes für die Marmararegion, dass die Menschen vorwiegend im informellen Sektor arbeiten würden. Gleichzeitig seien Geflüchtete in Bursa in der Textilindustrie und der Süßwarenproduktion enorm wichtig: Ohne die Kenntnisse der afghanischen Geflüchteten in der Landwirtschaft wäre eine Produktion schon lange nicht mehr möglich.

Auf die Frage, ob die lokale Parteipolitik bei der Entwicklung von Migration Governance eine Rolle spielt, geben die Antworten der Gesprächsteilnehmenden ein differenziertes Bild. Die Vertreterin des Städtebundes für die Marmararegion betont, dass sie sowohl AKP- als auch Oppositionskommunen kenne, die Maßnahmen für die Geflüchteten anbieten. Für den Vertreter der Stadt Gaziantep sei zwar die lokale Politik entscheidend, aber er kenne auch AKP-Verwaltungen, die sich nicht um Migrationsfragen kümmern würden. Er berichtet von Kommunen, welche die Arbeit der Katastrophenbehörde AFAD oder der nationalen Migrationsbehörde überlassen, aber trotzdem gern an internationalen Konferenzen zu Migration teilnehmen würden.

Ähnlich formuliert es der Mitarbeiter der Gemeinde Sultanbeyli: „Am Anfang hat die Regierungspartei AKP Kommunen unterstützt, aber heute nicht mehr". Die Oppositionsparteien würden die Kommunen ebenfalls nicht unterstützen. Kritisch macht er auf die Doppelmoral mancher Kommunen aufmerksam: „Die Hilfskampagnen am Anfang der Krise waren immer für andere Kommunen, vor Ort wollten sie keine Flüchtlinge ha-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

ben".[161] Sultanbeyli diene oft als Modell, weil die Gemeinde sehr früh angefangen habe, Projektgelder aus internationalen Programmen zu akquirieren. Dabei hätten internationale NGOs durch gemeinsame Workshops versucht, andere Kommunen durch die Beratung von erfahrenen Kommunen zu fördern. Diese seien jedoch nur mäßig erfolgreich gewesen. Auch wenn unerfahrene Kommunen den Willen gezeigt hätten zu lernen, würden sie nicht über die Kapazitäten verfügen, internationale Projekte durchzuführen. Gleichzeitig fürchteten sich Verwaltungen davor, Leistungen speziell für die Geflüchteten anzubieten. Trotz der Bemühungen von Programmen wie RESLOG sowie kollegialer Beratung durch die Gemeinde Sultanbeyli hätten die involvierten Kommunen die bewährten Ansätze letztlich nicht übernommen.

Vergleichbare Erfahrungen hat der Mitarbeiter der Stadt Gaziantep gemacht: „Wir haben einen Workshop für interessierte Kommunen durchgeführt und von unseren Erfahrungen berichtet. Im Anschluss haben internationale Organisationen diese Kommunen beraten, wie sie an Fördergelder kommen könnten". Für ihn hätten alle Städte unabhängig von ihrer politischen Anbindung Chancen auf Projektmittel.

Dies wird von der CHP-geführten Stadt Hatay in Frage gestellt: „Den größten Anteil am Kuchen bekommen die Regierungskommunen, sie profitieren mehr von den Projekten und dem Budget. Wir beobachten eine große Ungleichverteilung". Es gebe große Unterschiede in der Region zwischen Antep, Kilis und Hatay in der Verteilung der Projektgelder: „Alle Kommunen müssen mit der zentralen Migrationsbehörde und den NGOs gleich zusammenarbeiten können". In Hatay habe die Migration syrischer Geflüchteter einen regelrechten Schock ausgelöst. Nach der „Politik der offenen Tür" sei eine humanitäre Hilfe aus dem *vicdan* (Gewissen) der Bevölkerung entstanden. Daraus habe sich ein *kamu vicdan* (kommunales Gewissen) entwickelt, weil sich bald niemand mehr sonst zuständig gefühlt habe.

161 Diese Aussage deckt sich mit der Erkenntnis aus der Dokumentenanalyse, wenn zum Beispiel die Kommunen in der Schwarzmeerregionen Lebensmittel in den Osten des Landes schicken und gleichzeitig die Flüchtlinge der Polizei übergeben und in Camps zurückschicken.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

„Was *donors* wollen …"

In Kilis kritisieren sowohl die kommunalen Vertreter als auch die Leiterin des Quartierszentrums die Förderprogrammatik der internationalen NGOs: „Es gibt immer nur ein Paket. Aber die soziale Last in Kilis ist anders als in Gaziantep, weil es keine Industrie, keine einzige Fabrik, nur Landwirtschaft gibt". Die Pakete, sprich Förderprogramme, würden nicht immer genau zu der Situation vor Ort passen. Es heiße seitens der NGOs stets: „Das wollen die *donors*". *Donors* als Sponsoren der Hilfsprogramme der Vereinten Nationen geben vor, was sie wie finanzieren wollen. Ein Mitarbeiter der Verwaltung der Stadt Kilis berichtet von verletzenden Erfahrungen mit *expats* einer deutschen Entwicklungsorganisation (Welthungerhilfe). Ein Fall sei ihm besonders im Gedächtnis geblieben: Ein arabischer Projektmanager wollte in Kilis kein Projekt durchführen, weil er in Kilis kein kulturelles Programm wie in der Großstadt Gaziantep gehabt habe. Stattdessen wurde das Projekt in Gaziantep durchgeführt, obwohl die Stadtverwaltung Kilis viel Zeit und Mühe in die Projektgespräche gesteckt habe. Aufgrund der individuellen Befindlichkeit eines ausländischen NGO-Mitarbeiters in Bezug zu ihrer Stadt hätten sie das Projekt verloren: „Wir haben uns erniedrigt gefühlt. Warum wird so viel in Gaziantep gemacht und so wenig in Kilis?" Mittlerweile würden auch viele Projekte in Kilis durchgeführt werden. Die US-amerikanische Leiterin von UNDP bringt es bei ihrem Besuch in Kilis auf den Punkt: „Damit hier alles zusammengehalten wird".

Die Vertreterin des Städtebundes für die Marmararegion betont, dass es am Anfang wichtig gewesen sei, die internationalen Organisationen wie die GIZ, das UNHCR und die IOM davon zu überzeugen, dass die kommunalen Angebote für alle offenstehen müssten, für Alteingesessene und Geflüchtete gleichermaßen. Gerade die Gemeindezentren würden nach der Projektförderung bleiben und für alle Bewohnenden der Stadt zur Verfügung gestellt werden. Das schwedische Programm RESLOG gebe zum Beispiel keine direkten finanziellen Mittel, sondern unterstütze die Kommunen bei der Entwicklung von Kompetenzen in der Migrationsarbeit. Im Rahmen dessen werde immer die Frage gestellt, wie viele syrische Menschen so erreicht werden würden. Dies widerspreche jedoch dem Anspruch der Kommune, für alle Menschen in der Stadt zu arbeiten. Gleichzeitig mache ihr die Befristung der Programme Sorgen. RESLOG sei zwar bis 2024 verlängert worden, aber mit einem geringeren

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Budget, weil die Mittel in der Ukraine eingesetzt werden würden. Die Mittelfristigkeit der Projekte führe dazu, dass keine langfristigen Maßnahmen entwickelt würden. Die nationale Migrationsbehörde habe sich am Anfang um Integration (*uyum*) gekümmert, momentan stünden aber innerorganisatorische Veränderungen im Vordergrund. Gleichwohl habe die Behörde einen nationalen Integrationsplan (*sosyal uyum planı*) entwickelt. Die Vertreterin des Städtebundes habe den Eindruck, dass sowohl die nationale Migrationsbehörde als auch der türkische Städtebund TBB erst nach den Parlamentswahlen 2023 ihre Pläne für mehr Systematik im Migrationsregime vorstellen werden.

Der Vertreter von Gaziantep betont, dass die Zusammenarbeit mit NGOs auch deswegen wichtig sei, weil es kein Budget für die Migrationsarbeit gebe. Ohne finanzielle Ressourcen sei aber kaum Hilfe für die Syrer:innen, die mittlerweile 20 % der Bevölkerung ausmachten, möglich: „Geld ist wichtig, aber nicht alles. Die Fonds erlauben internationale Kooperationen und Teilnahme an Workshops". Zwar würden in Gaziantep viele *expats* leben, die in internationalen NGOs arbeiteten, jedoch würden 90 % der Fördergelder für die Arbeit in Syrien verausgabt werden. Gleichzeitig beobachtet er, dass die Gelder wegen des Krieges in der Ukraine weniger werden würden. Deswegen müsste die Verwaltung der Stadt Gaziantep selbst Infrastruktur und Wissensmanagement aufbauen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass bei der Frage nach Faktoren für den Aufbau eines Repertoires an Migration Governance die regionale Wirtschaftskraft und die Präsenz von NGOs von den Interviewten als förderlich eingeschätzt werden. Während in wirtschaftsstarken Städten die informelle Beschäftigung von Geflüchteten diese der Gefahr der Ausbeutung aussetzt, berichten die Kommunalverantwortlichen auch von Selbstständigen, die mit Kapital und Qualifikation erfolgreich Unternehmen gegründet haben. Eindringlich bestätigen die Gesprächsteilnehmenden die Kraft der internationalen NGOs bei der Entwicklung von Maßnahmen und Möglichkeiten des Wissenstransfers durch den nationalen und internationalen Austausch. Gleichzeitig üben einige der Gesprächspartner:innen offen Kritik an den Förderprogrammen, die nicht immer zur Realität vor Ort passten. Trotzdem sind die Kommunen von den internationalen Geldgebenden abhängig, weil sich sowohl die nationale Ebene zurückhält als auch die Kommunen offiziell nicht für die Fluchtmigration zuständig sind. Daher übernehmen internationale NGOs eine zunehmend wichtige Rolle im kommunalen Migrationsregime. Dabei scheint die Position der Regierungspartei vor Ort weniger entschei-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

dend zu sein, was sich mit der Lösungsformel in der QCA deckt: Es können sowohl regierungsnahe als auch oppositionell geführte Kommunen in Verbindung mit anderen Faktoren Migration Governance bilden.

So ist es in Kilis der hohe Anteil der Syrer:innen, die führende Rolle der Regierungspartei AKP und die Präsenz internationaler NGOs, die in Verbindung mit dem ersten QCA-Lösungspfad dazu führten, dass die Kommune ein Repertoire an Migration Governance aufbaut. Zugleich führt die Abwesenheit der Regierungspartei in der Stadtverwaltung von Istanbul zusammen mit der Präsenz der NGOs sowie einer großen Wirtschaftskraft zum Outcome über den zweiten Pfad führt.

Über die parteipolitische Einbindung hinaus sind es anscheinend eher die Oberbürgermeister:innen, die unabhängig von Wahlen langfristig das Thema Migration auf der politischen Agenda halten. Intern sind es engagierte Beschäftigte, die in der Verwaltung das Thema Migration voranbringen. Dies jedoch offensichtlich vor allem als ‚Einzelkämpfende'. Das größte Problem scheint das fehlende rechtliche Mandat der Kommunen für Flüchtlingsarbeit zu sein.

Nachdem diese Entwicklungen und Perspektiven bzw. Einschätzungen im Zuge des Migrationsmanagements rekonstruiert und über begünstigende Bedingungen für die Entwicklung von Migration Governance in Kommunen reflektiert wurden, waren die Expertinnen und Experten aufgefordert, einen Blick in die Zukunft ihrer Arbeit zu werfen.

3.3.5.3 Kommunales Migrationsregime: Quo vadis?

Die Einschätzung der Fachkräfte, wie sich das Migrationsregime in den nächsten Jahren entwickeln wird und welche Veränderungen sie in ihrem Bereich erwarten, bildet den Abschluss der leitfadengestützten Interviews.

Das Problem der fehlenden Gesetzgebung (*mevzuat*)

Dieses Problem zog sich wie ein roter Faden durch die Gespräche und wurde von allen kommunalen Gesprächsbeteiligten genannt. Für den Leiter der Sozialbehörde in Sultanbeyli liegt hier das Kernproblem des türkischen Migrationsregimes: „En büyük sorun mevzuat (das größte Problem ist die Gesetzgebung)". Im Gesetz vom 2013 sei weder die Migrationsarbeit der Kommunalverwaltungen berücksichtigt noch seien Städte mit Integrationsfragen beauftragt worden. Weil Kommunen keine for-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

melle Zuständigkeit hätten, fühlten sie sich auch nicht verantwortlich. Die Kommunalverwaltungen bekämen kein Geld von der Zentralverwaltung für die Migrationsarbeit und könnten ohne Drittmittel keine Projekte durchführen. Der Beitrag der Stadtverwaltung beschränke sich zum Beispiel nur auf 10 % der Mietkosten für das Beratungszentrum, das die Verwaltung gemeinsam mit dem eigens gegründeten Flüchtlingsverein betreibt. Die nationale Migrationsbehörde sei in ihren regionalen Büros lediglich mit der Feststellung der Identität und der Registrierung von Geflüchteten beschäftigt. Ein Berater des Flüchtlingsvereins ergänzt, dass sie eine Zeit lang mit der Migrationsbehörde unter einem Dach zusammengearbeitet hätten. Doch sei es zu Interessenkonflikten gekommen: „Eine Trennung von ordnungsbehördlichen und integrationspolitischen Aufgaben ist wichtig".

Die mangelnde Nachhaltigkeit der nationalen Migrationspolitik kritisiert auch die Expertin vom Projektbüro der Stadtverwaltung in Hatay: „Die Türkei hat immer Menschen aufgenommen und wird es weiterhin tun. Es ist Zeit für eine Politik, die langfristig angelegt ist. Den Migrationsschock hätten wir nicht erleben müssen, wir hätten vorbereitet sein müssen". Das Gesetz von 2013 reiche, so ihre Auffassung, bei weitem nicht aus. Es seien nicht einmal die Begriffe geklärt, unterschiedliche Gruppen würden gleich benannt. Die Verwaltungsmitarbeiterin beklagt, dass Strukturen für *uyum* (Integration) zwischen der einheimischen Bevölkerung und den Zugewanderten fehlen. Sie vermisse, dass die Rechte der Menschen aus dem Irak und Afghanistan kaum berücksichtigt würden. „Alle Verwaltungsbehörden müssen sich auf Migration einstellen". Dafür bräuchte es klare Gesetze, nachhaltige Förderprogramme und Projekte: „Ich habe selbst Verwandte aus Syrien, die Menschen wollen nicht dorthin zurück".

Die Leiterin der Migrationsbehörde in Bursa sieht ebenfalls den Status des temporären Schutzes, der keinen Rechtsanspruch darstellt, als das größte Problem: „Seit fast zehn Jahren haben die Menschen diesen Status. In dieser Zeit sind Kinder hier geboren und es wird kaum über *uyum* – und hier ist egal welchen Begriff Sie benutzen wollen – diskutiert. Es ist das größte Problem".

Ihr Verwaltungskollege aus Kilis hat dafür einen passenden Begriff: staatenloses Kind (*vatansız çocuk*). Die syrischen Geflüchteten würden, nachdem sie sich zehn Jahre nicht bei einem syrischen Konsulat gemeldet hätten, ihre Staatsbürgerschaft verlieren. Kinder, die unter dem temporären Schutz der Eltern leben, verlieren mit 18 Jahren diesen Auf-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

enthaltstitel: „Es wächst eine ganze Generation ohne Staatsbürgerschaft auf".

Ein Begriff, der in jedem Gespräch fällt, ist soziale Integration:

„Sosyal Uyum"

Bursa mache sich eigenständig auf den Weg und hat nach Aussage der Leiterin der städtischen Migrationsabteilung ein Integrations- und Umsetzungskonzept (*Uyum ve Eylem Planı*) entwickelt, das sich am Plan der nationalen Migrationsbehörde orientiere. Dabei will die Stadt Bursa Türöffner für NGOs sein und diese unter einem Dach für *uyum* unterstützen. Bursa arbeite zwar gut mit der zentralen Migrationsbehörde zusammen, wünsche sich jedoch mehr Standards in der Migrationspolitik. Deswegen würde die Stadt gern im Rahmen eines Protokolls die Zusammenarbeit mit regionalen Akteuren intensivieren.

Die Vertreterin des Städteverbandes für die Marmararegion macht darauf aufmerksam, dass die aktuelle Wirtschaftskrise mit der hohen Inflation Alltagsdiskriminierung verschärft: „Viele Einheimische wollen, dass die Flüchtlinge benachteiligt (mağdur) bleiben und sozial nicht aufsteigen". Es gebe Beschwerden darüber, dass die Geflüchteten im Café Wasserpfeife rauchen und Sonnenblumenkerne im Park kauen würden. Sie ergänzt: „Was übrigens Türken auch machen". Was ihr mehr Sorgen mache, sei der frühe Abgang der geflüchteten Kinder von der Schule, um zu arbeiten. Kinderarbeit sei wieder in der Türkei präsent. Väter seien schwierig zu erreichen, sie würden von morgens bis abends arbeiten. Mütter seien deutlich einfacher für Programme zu gewinnen. Daher würden sich die Förderprogramme der internationalen NGOs mehr auf Frauen beziehen.

Der Städteverband rate den Kommunen, in ihrer strategischen Planung Themen wie Nachhaltigkeit, Migration und Datenmonitoring aufzunehmen: „Wir empfehlen den Kommunen die globale Agenda (*küresel gündem*) zu beobachten". Die internationalen NGOs würden bei der Entscheidung über Förderprojekte häufig in die städtischen Pläne schauen.

Die Vorsitzende des Beirates der Stadt Gaziantep betont, dass der Beirat bereits 2013 einen Migrationsbericht mit der regionalen Universität erstellt habe. Außerdem habe der Beirat eine Arbeitsgruppe zu den Problemlagen von Asylsuchenden (*sığınmacı*) gegründet. Auch wenn die Pandemie vieles erschwert habe, seien Beiräte wichtig, weil die Geflüchteten nicht wählen dürfen: „Begegnung ist wichtig". In den Frauen- und

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Jugendgruppen seien Syrer:innen beteiligt. Dabei arbeite der Beirat mit UN-Women zusammen.

Alle Gesprächsteilnehmenden aus den Kommunen machen auf die Parlamentswahlen im Jahr 2023 aufmerksam, deren Ausgang viele als einen entscheidenden Moment für die Weiterentwicklung des Migrationsregimes sehen.

Wahl als Scheideweg

Die Istanbuler Leiterin der städtischen Migrationsabteilung verdeutlicht, dass die Wahlen 2023 schon jetzt ihre Arbeit hemmen würden, da das Thema Migration hochgradig politisiert sei: „Wir sind dabei, Kapazitäten nach innen zu entwickeln und andere Verwaltungsbereiche mitzunehmen". Der Aufbau von interkultureller Personalentwicklung, Übersetzungsdiensten und Projektmanagement beschäftige die Migrationsabteilung im Moment sehr. Die Istanbuler Verwaltung habe über 90.000 Beschäftigte. Insbesondere die Mitarbeitenden der Ordnungsbehörden hätten ständig Konflikte mit den Geflüchteten im städtischen Raum: „Die Personalentwicklung in dem Bereich ist sehr aufwändig, aber auch sehr wichtig".

Ihre Kollegen im Istanbuler Stadtteil Sultanbeyli bestätigen, dass sich die Ordnungsbehörden bei Verstößen von Geflüchteten unfreundlich und ehrverletzend verhalten würden. Für den Behördenleiter stellt sowohl die Wahl 2023 als auch die Kommunalwahl 2024 die gesamte Migrationsarbeit auf den Prüfstand: „Wir erwarten eine Abkehr von der bisherigen Flüchtlingspolitik von allen Parteien. Es wird mehr Abschiebungen geben. Gestern noch sind hier nach einem Vorfall in einem Geschäft zwei Flüchtlinge deportiert worden".

Der Berater im Flüchtlingsverein verdeutlicht, dass sich viele Menschen auf den Weg nach Europa machen wollen würden: „Für 5.000 bis 10.000 € versuchen sie nach Europa zu gehen. Es entsteht eine Diaspora in Deutschland mit Syrern, die zuvor längere Zeit in der Türkei gelebt haben".

Die Migrationsberaterin im Flüchtlingsverein in Istanbul sieht drei Arten von Kommunen: Entweder übertragen sie die Migrationsarbeit an eine internationale NGO oder externalisieren diese an einen Verein. Die wenigsten würden langfristig Veränderungen nach innen betreiben. Sie erwarte immense Veränderungen nach der Wahl: „Ich kenne Flüchtlinge, die nicht aus dem Haus gehen, weil sie Angst haben".

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die Anwaltskammer in Gaziantep bietet als Refugee Law Clinic mit drei freiwilligen Anwälten und drei Übersetzern Rechtsberatung für Geflüchtete an. Das Ziel sei die Zugänglichkeit der Rechtsberatung für alle Geflüchteten. Der ehrenamtliche Projektleiter, der selbst Rechtsanwalt ist, betont: „Wenn das Migrationsmanagement nicht funktioniert, kommt das Strafmanagement". Das Projekt werde seit 2018 vom UNHCR unterstützt, nachdem der Verein das Vorläuferprogram SILA 2016 durchgeführt habe. Die geflüchteten Menschen bräuchten viel Unterstützung, es gebe in der Region in fünf Städten Refugee Law Clinics, die nach dem dänischen Modell arbeiten würden. Auf die Nachfrage, ob es bei Abschiebungen Proteste von Aktivist:innen zum Beispiel bei der Oberbürgermeisterin in Gaziantep gäbe, antwortet die städtische Beiratsvorsitzende: „Biz güney doğudayız (Wir sind hier im Südosten)". Es gebe keine Proteste dieser Art in dieser Region. Der Anwalt ergänzt, dass es einen Schutz vor Abschiebung gibt, wenn ein Rechtsverfahren eröffnet werde. Dafür würden sie Rechtsberatung anbieten.

Für den kommunalen Vertreter der Stadt Gaziantep gibt es zwei Optionen nach der Wahl: Entweder werde ein populistischer Blick auf die Geflüchteten vorherrschen oder ein positiver Umgang, der die Menschen mitnehme und die Vorteile der Migration aufzeige. Die regionale Wirtschaft würde ohne die Geflüchteten zusammenbrechen, zitiert er einen Vertreter der Industrie. Integration sei eine Investition in die Gesellschaft: „Wir befinden uns in einem sensiblen Gleichgewicht, wo wir noch einiges über Migrationsmanagement lernen. Es kommen neue Krisen, wie die Migration durch den Klimawandel". Er plädiert dafür, die Erfahrungen aus der Binnenmigration zu nutzen: „Die internationalen NGOs werden gehen, die syrischen Flüchtlinge werden bleiben". Die Migrationsbehörden bestünden aus jungen Teams mit internationaler Expertise: „Das Wissen in den Organisationen wird als institutionelles Gedächtnis (*kurumsal hafıza*) bleiben". Von der Türkei könne man Krisenmanagement, von westlichen Ländern langfristige Planung lernen.

In Kilis betont die Verantwortliche für das Türkei-Programm von UNDP, dass die EU angekündigt hätte, ihre Mittel zu kürzen. Die *donors* würden sich zurückziehen. Gleichzeitig würde die Türkei die Geflüchteten als politisches Mittel an der Grenze zu Europa einsetzen. Es sei eine sehr unglückliche Situation. Stattdessen sollte weiterhin die Beschäftigungsfähigkeit von Frauen gefördert werden. Gleichzeitig sehe sie die Abhängigkeit der Kommunen von internationalem Geld.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

3.3.6 Ergebnisse

Der Zweck des dritten analytischen Zugangs dieser Arbeit war es, die vorherigen Ergebnisse mittels der qualitativen Interviews zu reflektieren bzw. neue Erkenntnisse zu erlangen. Wie die kommunalen Fachkräfte das Migrationsmanagement in der Rückschau erlebt haben, welche Bedingungen für den Aufbau von Migration Governance sie als förderlich oder hinderlich sahen und wohin sich das lokale Migrationsregime entwickeln wird, wurde anhand eines leitfadengestützten Gesprächs mit Akteuren in fünf Städten in der Türkei gefragt.

In der Rückschau stand in der Rekonstruktion für die meisten Befragten die Erstversorgung im Rahmen der nationalen Katastrophenhilfe am Anfang des lokalen Migrationsmanagements. Neben direkter Hilfe wie Unterbringung, Essen und Kleidung stand beispielsweise in Bursa die Unterstützung der Menschen mithilfe von engagierten Bürger:innen und Vereinen im Vordergrund. NGOs standen Kommunen wie Kilis und Sultanbeyli zur Seite, als die ersten Geflüchteten in die Städte kamen. Engagierte Einzelpersonen, die das Migrationsmanagement in der städtischen Verwaltung in Angriff nahmen, stehen für die meisten Befragten für einen Verwaltungswandel. Diese *agents of change* können engagierte Oberbürgermeisterinnen wie in Gaziantep, erfahrene Verwaltungsmenschen wie in Sultanbeyli oder junge Hochqualifizierte mit internationaler Erfahrung und ausgezeichneten Englischsprachkenntnissen sein, wie in Istanbul oder beim Städtebund für die Marmararegion, die eigene Ideen oder Best Practice aus migrationserfahrenen Ländern über Netzwerke in ihre Institutionen bringen. Als einen Rückschlag erlebten fast alle Befragten die Restriktionen in der Pandemie, die zu neu aufkeimenden Armutsphänomenen führten. Kommunale Migrationsarbeit fiel dadurch in die Notversorgung der Menschen mit Lebensmitteln und Hygieneartikeln zurück. Um Hilfe niedrigschwellig an die Bedürftigen zu bringen, nutzen Kommunen wie Istanbul sozialräumliche Ansätze in segregierten Vierteln, die sie auch für arme einheimische Bevölkerungsschichten einsetzen.

Die kommunalen Fachkräfte sehen ihre Arbeit in einer engen Verbindung zu allgemeinen Leistungen der Stadtverwaltung für alle sozial Schwachen. Sie verweisen auf direkte Parallelen zur sozialen Lage der Binnenmigrant:innen aus den strukturschwachen Regionen der Türkei. Dabei nutzen sie die kommunalen Erfahrungen aus dem Umgang mit der Binnenmigration für die Entwicklung von inklusiven Maßnahmen für die Geflüchteten. Ein prägnantes Beispiel ist die Verhinderung von

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Kinderarbeit in Gaziantep. In Verbindung mit den Ergebnissen aus der Dokumentenanalyse wird deutlich, dass genau dieser Prozess aus der strategischen Planung der Kommunen mittels Textmining herausgearbeitet wurde. Die Topoi Hilfe, Soziales, Armut, Krise, NGOs sowie ‚Flüchtlingskind' reflektieren diese Entwicklungen. Das im Textmining zunächst überraschende Ergebnis der großen Bedeutung der Binnenmigration erklärt sich nun schlüssig. Gerade in Schwellenländern mit großen regionalen Unterschieden in Wirtschaftsstärke und Wohlstand stellen Migrationsbewegungen die Städte vor ähnliche Herausforderungen – unabhängig vom rechtlichen Status der Menschen. Wirtschaftskraft als Anziehungspunkt für Geflüchtete wird erwartungsgemäß von den Gesprächsteilnehmenden aus den Industrieregionen bestätigt. Die regionale Wirtschaft ‚absorbiere' nicht nur die Menschen, sie lebe quasi von deren informeller Arbeit. Das dem deutschen Migrationsregime innewohnende Nützlichkeitstopos scheint insgesamt im türkischen Fall wenig verbreitet zu sein. Kommunale Verantwortliche aus strukturschwachen Regionen wie Kilis, Sultanbeyli oder Hatay können mit der Frage, ob die regionale Wirtschaftskraft eine Rolle spielt, wenig anfangen. Befragte in Istanbul und Bursa bemängeln die Ausbeutung der Geflüchteten und wünschen sich mehr formale Anerkennung ihrer Qualifikationen.

Kommunalverwaltungen müssen auf Armut reagieren. Ein Treffer aus den Bestand der *Related words to keywords* im Textmining, das an der Stelle nicht erklärt werden konnte (*tinerciler* für Menschen, die von Lösungsmitteln abhängig sind), klärt sich nun auf: Gemeint sind Kinder von Binnenmigrant:innen, die auf der Straße leben und versuchen, sich mit dem Schnüffeln an Lösungsmitteln zu betäuben und warm zu halten. Darum ist es in der Diskussion um Migrationsregime hilfreich, den Blick auf Wanderungsprozesse generell zu öffnen. Eine wesentliche Kritik an den internationalen NGOs knüpft sich daran: Kommunale Fachleute wie in Hatay, Kilis, oder Istanbul äußern die Notwendigkeit, dass Programme und Angebote für alle sozial Schwachen in der Stadt bereitgehalten werden müssen.

NGOs sind dagegen vor allem exklusiv auf Geflüchtete fokussiert. Die Förderprogrammatik internationaler Organisationen wird auch mit dem ersten Treffer im Textmining bestätigt: *Kadın* (Frau). Die internationalen Organisationen fördern insbesondere Projekte zur Verbesserung der sozialen Situation von geflüchteten Frauen. Im Migrationsdiskurs findet in den städtischen Dokumenten eine intensive Auseinandersetzung mit der Rolle der Frau statt (siehe Topos Gender). Die Interviewten sind interna-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

tionalen Geldgebern dankbar, da die Kommunen ohne diese finanzielle und technische Unterstützung viele ihrer inklusiven Maßnahmen für Geflüchtete nicht hätten anbieten können. Gleichzeitig bemängeln insbesondere wirtschaftsschwache Kommunen, dass die meisten internationalen Förderprogramme ihre lokalen Gegebenheiten berücksichtigen würden. Wirtschaftsstarke Städte wie Bursa und Gaziantep betonen gleichzeitig, dass die Verwaltungen auch ohne die internationalen Programme inklusive Angebote für Geflüchtete entwickelt hätten. Sie schätzen vielmehr den intellektuellen und konzeptionellen Mehrwert sowie den Austausch und den Netzwerkcharakter der Arbeit mit den NGOs.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

4 Zusammenfassung der Erkenntnisse

Im Oktober 2022 bin ich in Kilis an der türkisch-syrischen Grenze. Zu Beginn meiner Untersuchung habe ich Dokumente ausgewertet, die gezeigt haben, wie die Stadtverwaltung von Kilis noch im Jahr 2014 davon träumt, die für die Region typischen historischen Häuser für den Tourismus zu restaurieren. Im Hof eines dieser restaurierten Häuser sitze ich mit dem Oberbürgermeister der Stadt, Servet Ramazan, und führe mit ihm und Führungskräften der Stadtverwaltung ein Gespräch über die Herausforderungen der letzten Jahre, in denen die Zuwanderung von Geflüchteten aus Syrien mit ihren Folgen alle früheren Planungen überschrieben hat. Im Jahr 2022 leben in Kilis mehr Syrerinnen und Syrer als türkische Staatsangehörige. Oberbürgermeister Ramazan erwähnt, dass Kilis auf der Suche nach einer Partnerstadt in Deutschland sei. Insbesondere für die Projektförderung von deutscher Seite sei dies oft eine Voraussetzung. Die Verwaltung war in einer neuen Realität einer politisch, demografisch, sozial und kulturell radikal veränderten Situation angekommen, auf die sie sich einstellen musste. Dazu gehörte auch die internationale Vernetzung zur Einwerbung von Mitteln für die Erfordernisse einer Stadtgesellschaft, in der Geflüchtete aus Syrien eine Mehrheit bilden.

Einerseits ist Kilis mit Blick auf die Dimension dieser demografischen Transition eine Ausnahme. Andererseits ist die Stadt ein gutes Beispiel dafür, wie sich eine Kommunalverwaltung angesichts von unerwarteten, aber sich nachhaltig auswirkenden Migrationsbewegungen verändern kann. Der Bevölkerungsdruck hat unweigerlich dazu geführt, dass die Verwaltung auf vielen Ebenen situativ und institutionell reagieren musste. In der Folge hat die Stadt technische Großprojekte mit der Weltbank sowie umfassende Sozialprogramme umgesetzt, die von der EU, den UN oder einzelnen Staaten des Globalen Nordens finanziert wurden. Wenig später befasst sich die Kommune mit langfristigen Planungen für den Umgang mit den Herausforderungen der Migrationsbewegungen der letzten Jahre. Das betrifft ebenso interne Veränderungen von Strukturen, Aufgaben und Ressourcenzuteilungen, wie nach außen gerichtete Bildungsprojekte unter anderem für geflüchtete Frauen in den Quartieren. Stets versucht die Verwaltung bei diesen Prozessen die lokale Bevölkerung durch die Einbindung von Ehrenamtlichen mitzunehmen und zugleich zu

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

signalisieren, dass alle neu geschaffenen Angebote prinzipiell allen Einwohnerinnen und Einwohnern offenstehen. Das Ziel dieser Arbeit war es, derartige Prozesse und Entwicklungen, wie sie in Kilis exemplarisch zu beobachten sind, über ein breites Spektrum von Kommunen und Städten in der Türkei zu untersuchen.

4.1 Die Bearbeitung der Forschungsfragen

Ausgangspunkt war die Frage, welche Faktoren zu Veränderungen kommunalen Handelns im lokalen Migrationsregime der Türkei als Reaktion auf die Zuwanderung von Geflüchteten aus Syrien geführt haben und welche Konstellation von Faktoren welche Art von Ergebnissen hervorbringt bzw. begünstigt. Von dieser Frage ausgehend habe ich versucht, institutionelle und programmatische Veränderungen, die 2011 mit dem Ausbruch des Krieges in Syrien, den ich als Focusing Event werte, einhergingen, auf der subnationalen Verwaltungsebene zu identifizieren und zu verstehen. Dem Migration-Governance-Ansatz folgend richtet diese Studie ihren Fokus auf die Kommunalverwaltung als Institution und Akteurin eines Migrationsregimes. Die Türkei als Untersuchungsgegenstand war dabei eine naheliegende Wahl einer Fallstudie und für die Bildung meiner Stichprobe zu untersuchender Städte. Das Land hat in den letzten Jahren die meisten Geflüchteten weltweit aufgenommen und ist zugleich Teil des Wirkungs- und Externalisierungsraumes europäischer Migrationspolitiken (siehe Kapitel 2.2). Diese Arbeit leistet somit einen empirischen, aber auch konzeptionellen Beitrag zur Analyse eines Migrationsregimes außerhalb des europäischen und nordamerikanischen Raumes und beobachtet Aushandlungsprozesse, um Anpassungen im Sinne eines Policy Change zu erklären.

4.2 Evaluation der theoretischen und methodischen Rahmung

Der analytische Fokus dieser Arbeit ist auf die Kommunalverwaltung als Akteurin in Aushandlungsprozessen in Migrationsregimen gerichtet, die zu Anpassungen von Verwaltungshandeln führen. Um diese Perspektive zu operationalisieren, verbindet die theoretische Rahmung dieser Arbeit den Ansatz des Migrationsregimes mit dem politikwissenschaftlichen Verständnis von Governance-Strukturen und bezieht diese auf die untersuchte

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Ebene von Verwaltungsstrukturen. Aus diesem Modell abgeleitet hat sich der Leitgedanke, die Herausbildung eines Repertoires an inklusiven Maßnahmen durch Stadtverwaltungen im Sinne einer Migration Governance herauszuarbeiten (siehe Kapitel 1.4.1). Die dahinterliegenden Anpassungsprozesse adressiert das Konzept des Policy Change, dessen Mechanismen im Umgang mit einem *wicked problem* im empirischen Teil der Studie nachgespürt wird. Gemessen wurden solche Prozesse durch die Identifizierung von Wandel sowohl im Diskurs als auch im sachbezogenen Handeln von Kommunen. Die Frage war, ob sich solche Prozesse, etwa die Übernahme von Politiken aus anderen Ländern oder Städten, durch Isomorphismen, Diffusionsprozesse oder andere Muster von Policy Change nachweisen und ihre Kausalitäten modellieren lassen (siehe Kapitel 1.4.2).

Um diesen aus theoretischen Überlegungen abgeleiteten Konzeptionierungen forschungspraktisch gerecht zu werden, habe ich eine Triangulation von drei Methoden gewählt, die drei Perspektiven miteinander analytisch verschränkt:

(1) Zur quantitativen Analyse von Dokumenten kommunaler Verwaltungen wurde in der Programmiersprache *R* ein Textmining durchgeführt. Das Ziel dieser computerbasierten Auswertung eines Korpus von 1.118 Dokumenten war das Finden von Argumentationsmustern von Stadtverwaltungen bei der Aushandlung eines lokalen Migrationsregimes in seinen übergeordneten Rahmungen. Ausgehend von den zuvor identifizierten Schlüsselwörtern des türkischen Migrationsregimes erfolgte eine Keyword-in-Context(KWIC)-Analyse zur Erfassung von Kookkurrenzen dieser Begriffe im untersuchten Korpus. Auf dieser Basis wurden Topoi gebildet, die Rückschlüsse auf das Migrationsregime und Hinweise auf das Repertoire der Migration Governance der untersuchten Städte ergeben haben. Die sich anschließende qualitative Interpretation dieser Schlüsselwörter bzw. Topoi bildet das Kernstück dieses Analyseschrittes. Sein Ergebnis war ein Phasenmodell von Policy Change im türkischen Migrationsregime (siehe Kapitel 3.1).
(2) Dies wiederum hat es ermöglicht, die untersuchten Städte durch das Hinzuziehen weiterer Informationen bzw. Daten zur kommunalen Migrationsarbeit in einer eigens entwickelten Matrix der Ausprägung von Migration Governance zu bewerten. In diesem Rahmen wurden die untersuchten Städte auf einer Skala angeordnet, die den Grad der Veränderung zur Herstellung von Migration Governance anzeigt.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Anhand dieses Indexes und auf der Basis der Erkenntnisse aus dem Textmining sowie durch die Auswertung weiterer Literatur und Daten zu diesen Städten konnten Hypothesen darüber aufgestellt werden, warum manche Kommunen inklusive Maßnahmen entwickeln und andere nicht. Die Zuordnung der Städte zu den Bausteinen der Migration-Governance-Matrix bildete ihrerseits die Grundlage für die Fallauswahl im nächsten Schritt, einer qualitativen vergleichenden Untersuchung. Die Qualitative Comparative Analysis (QCA) hat für eine Teilmenge der untersuchten Städte Pfade von Kommunen herausgearbeitet, die zur Produktion von Migration Governance führen können. Die QCA als mengentheoretischer Ansatz zielt darauf, anhand von notwendigen und hinreichenden Bedingungen kausale Zusammenhänge aufzuzeigen. Während also die Dokumentenanalyse mittels Textmining das Migrationsregime explorativ untersucht hat, wurde mit der QCA das Repertoire der Migration Governance mengentheoretisch analysiert (siehe Kapitel 3.2).

(3) Auf der Basis dieser Ergebnisse wurden wiederum Interviews in ausgewählten Kommunen vor Ort durchgeführt. Dabei wurden die Erkenntnisse aus den beiden ersten Analyseschritten mit Fachkräften aus ausgewählten Kommunen in der Türkei in Interviews besprochen und kritisch eingeordnet. Ziel dieses Schrittes war es, anhand des Betriebswissens von Personen, die in Kommunen an unterschiedlicher Stelle innerhalb und außerhalb der Verwaltung Verantwortung tragen, Entwicklungen im Migrationsregime zu rekonstruieren und begünstigende bzw. hinderliche Bedingungen sowie den perspektivischen Fortgang der kommunalen Migrationsarbeit zu diskutieren (siehe Kapitel 3.3).

4.3 Erkenntnisse über den Kontext

Die Kontextualisierung der Forschungsfragen verweist darauf, dass die Türkei sowohl in ihrer Geschichte als auch gegenwärtig im Umgang mit eigenen Migrationserfahrungen und ebenso neuen Migrationsbewegungen ein Land voller Widersprüche ist. Mit der Gründung der Republik nach französischem Vorbild wurde 1923 die Nation im türkischen Staatsverständnis als ein Container konstruiert und verankert. Entsprechend wurden im Zuge des *nation building* sowohl die Minderheiten im eigenen Land als auch Newcomer aus den ehemaligen Gebieten des Osmanischen

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Reiches türkisch bzw. muslimisch gelesen (siehe Kapitel 2.1.2). Die Republik trat im Gegensatz dazu an, allen als Teil der Nation akzeptierten Minderheiten gleiche staatsbürgerliche Rechte in demokratischen Verhältnissen zu garantieren. Insbesondere die rechtliche Gleichstellung der Frau mit aktivem und passivem Wahlrecht war in der Zwischenkriegszeit ein beispielloses Novum in der islamischen Welt. Allerdings brachte der Druck zur Vereinheitlichung innerhalb der Nation die Entwicklung von Cleavage-Strukturen für all jene Gruppen mit sich, die sich nicht im laizistischen Staat sowie von der stark dominanten türkischen Identität repräsentiert fühlten. Das politische Regime der Türkei ist seit der Republikgründung vor hundert Jahren zentralistisch, die Demokratie bleibt herausgefordert und Spannungen kennzeichnen in wechselnden Konfigurationen die Aushandlung der Zugehörigkeit zur Nation (siehe Kapitel 2.1.3).

Gerade in jüngerer Zeit haben allerdings Europäisierungsprozesse und die davon begünstigte starke Orientierung an westlichen Modellen auf kommunaler Ebene Reformen ermöglicht, die auch Dezentralisierungstendenzen mit sich gebracht haben (Forschungsfrage 2 im Kapitel 1.2). Die damit verbundene Diskussion um die Stärkung der subnationalen Ebene zeigt jedoch, dass diese Reformen trotz gewisser demokratischer Effekte ein Produkt einer immer stärker autoritär handelnden Regierung unter Führung der AKP sind. Die AKP ist zu Beginn des 21. Jahrhunderts selbst über Erfolge in Kommunalwahlen an die politische Macht im Land gelangt. Seitdem prägt die islamisch-konservative Partei auch als geopolitische Akteurin die Entwicklung im Nahen Osten mit einer eigenen Agenda. Die Aufnahme der syrischen Geflüchteten in der Türkei nach dem Ausbruch des Krieges im Nachbarland im Jahr 2011 fügt sich in diese außenpolitische Strategie ein, die von einer ‚offenen Tür' spricht bzw. ‚Null Probleme mit den Nachbarn' als Doktrin seit dem Regierungsantritt der AKP im Jahr 2002 propagiert. Mit dieser politischen Haltung der AKP verknüpft ist die Etikettierung der syrischen Geflüchteten in der Türkei als Gäste. Diese Haltung geht einher mit dem zum Kern eines entsprechenden Narrativs avancierten religiösen Begriffs *ensar*, der im Islam die Weggefährten des Propheten adressiert. Diese Perspektive bildet das Fundament eines zunächst religiös konnotierten Gaststatus, der sukzessive in einen rechtlich gerahmten temporären Schutzstatus überführt wurde, der seinerseits aus dem internationalen Asylregime als Gruppenstatus für geflüchtete Menschen aus einem bestimmten Kriegsgebiet übernommen wird (siehe Kapitel 2.2).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Damit hat sich gezeigt, dass im türkischen Asyl- und Migrationsregime Diffusions- und Layeringprozesse zu beobachten sind, in denen die Türkei Ansätze, Kategorien und Handlungsmuster aus dem Westen übernimmt und diese auf eigene Weise auslegt, anpasst und umsetzt (Forschungsfrage 4 im Kapitel 1.2). Die Implementierung des temporären Status für Asylsuchende im Gesetz mit der Nummer 6458 zum internationalen Schutzrecht für Ausländer:innen (**Y**abancılar ve **U**luslararası **K**oruma **K**anunu – YUKK) im Jahr 2013 kann als ein prägnantes Beispiel für diese Prozesse dienen. Es übernimmt international gültige Kategorien, formt diese allerdings so um, dass für Geflüchtete eine langfristige Bleibeperspektive ausgeschlossen bleibt. Dies wiederum ermöglicht es der Regierung, im gesellschaftspolitischen Diskurs das Narrativ eines befristeten Verbleibs der Geflüchteten im Land zu erhalten, während sich die Präsenz zumindest eines Teils der in der Türkei lebenden Syrer:innen längst verfestigt hat (siehe Kapitel 2.2.3).

Bei der Kontrolle der Migrationsbewegungen selbst spielt die 2014 gegründete nationale Migrationsbehörde der Türkei eine zentrale Rolle: Das Amt ist mit seinen regionalen Dependancen für die Registrierung der ausländischen Staatsangehörigen zuständig. Vergleichbar mit dem möglichen Vorbild des deutschen Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist sie gleichzeitig verantwortlich für *uyum*, das als ein unausgegorenes Konzept ‚harmonischer Integration' in die Mehrheitsgesellschaft gelesen werden kann (siehe Kapitel 2.2.4). Die Adaption von europäischen Integrationskonzepten geht im türkischen Kontext mit der Ausprägung eigener Ansätze einher, in die sich Residuen von Erfahrungen aus der eigenen Migrationsgeschichte mischen. Ein gutes Beispiel für den daraus resultierenden Umgang mit den Folgen rezenter Migration im kommunalen Kontext ist der *hemşehri*-Ansatz, der alle Bewohnenden einer Stadt als Mitbürger:innen versteht und ihnen gewisse Rechte einräumt. Trotz hoher Bevölkerungsanteile an syrischen Personen erhalten die Kommunen allerdings keine finanzielle Unterstützung für deren Eingliederung und Versorgung durch die Zentralregierung, denn die formelle Verantwortlichkeit für die Geflüchteten obliegt der nationalen Migrationsbehörde. Einerseits können Stadtverwaltungen die fehlende offizielle Zuständigkeit mit der türkischen Tradition der *hemşehri* überschreiben, um Zugewanderten trotz oder wegen ihres unsicheren Aufenthaltstitels *uyum* zu ermöglichen (Forschungsfrage 5 im Kapitel 1.2). Andererseits wird den Kommunen abverlangt, diese Leistungen ohne finanzielle Unterstützung bzw. eine Anpassung der Finanztransfers von der Zentralre-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

gierung auf die kommunale Ebene an die eigentliche Bevölkerungszahl zu leisten. Das führt dazu, dass die Kommunen in der Türkei für ihre Migrationsarbeit auf Mittelzuflüsse von dritter Seite angewiesen sind.

Die de facto enormen Aufnahmeleistungen der türkischen Kommunen, die weder auf ein ausgereiftes Wohlfahrtsregime zurückgreifen können noch wirtschaftlich stark sind, werden inzwischen durch eine wachsend hohe Inflation erschwert, die insgesamt die prekären Lebenslagen vieler Menschen verschärft. Wirtschaftliche Not heizt den vielerorts zu beobachtenden zunehmend kritischen Diskurs an, der die Ablehnung der türkischen Mehrheitsgesellschaft gegenüber syrischen Geflüchteten ausdrückt. Die Covid-19-Pandemie und die sich verschlechternde sozioökonomische Lage der einheimischen Bevölkerung verstärken die Ausgrenzungsmechanismen. Zugleich bietet der rechtliche Status des temporären Schutzes für Syrerinnen und Syrer in der Türkei kaum ausreichend Sicherheit, um in der Gesellschaft dauerhaft Fuß zu fassen, und liefert sie, beispielsweise auf dem Arbeitsmarkt, vielfach der Willkür aus (siehe Kapitel 2.2.2).

Insbesondere in der Care-Ökonomie manifestiert sich in diesem Zusammenhang die Feminisierung der Migration, die sogar statistisch sichtbar wird. In neokolonialistischen und rassifizierenden Mustern werden im türkischen Migrationsregime Frauen aus den Turkstaaten und osteuropäischen Ländern für haushaltsnahe und pflegerische Dienstleistungen angeworben und in Privathaushalten überwiegend ohne offizielle Anmeldung beschäftigt. In diesen Arbeitsmarkt treten verstärkt auch geflüchtete Frauen ein. Die gegebenen Rahmungen verschärfen die prekäre Lage dieser Frauen, die sowohl unter den tradierten paternalistischen Werteordnungen ihrer Familien leiden als auch unter der Diskriminierung und Ausgrenzung durch die türkische Gesellschaft, die ihre eigenen Stereotypen über migrantisch gelesene Frauen produziert (siehe Kapitel 2.2.2.2).

Internationale Organisationen versuchen durch Programme hier Abhilfe zu schaffen und gesellschaftspolitisch Einfluss zu nehmen. Über Mittel der EU finanzierte Sozialprogramme wie die Sozialkarte ESSN bieten geflüchteten Familien nicht nur eine Minimalversorgung, sondern sorgen auch dafür, dass Menschen sich in der Türkei registrieren lassen. Das Ziel dabei ist das Weiterwandern von Geflüchteten in Richtung Europa zu unterbinden. Die im Rahmen der Vereinbarung mit der EU im Jahr 2016 zugesicherten finanziellen Ressourcen bieten der Türkei über das Programm FRiT (The Facility For Refugees In Turkey) Unterstützung bei der Versorgung der Geflüchteten. Es handelt sich dabei um einen Exter-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nalisierungsprozess der EU, die erreichen möchte, dass die Türkei die Geflüchteten im Land hält. Gleichzeitig ermöglichen die Sozialprogramme von internationalen NGOs die notwendige Unterstützung für Geflüchtete in der Türkei. Diese erhalten kaum direkte Hilfe vom türkischen Staat. Hilfe kommt vielmehr über nationale Stiftungen, sogenannte *vakıf*, sowie bürgerschaftliche Vereine. Kommunalverwaltungen sind dabei an einer schwierigen Schnittstelle positioniert: Sie sind die untere Ebene staatlicher Verwaltung, sind damit beauftragt, die Bevölkerung in ihrem Zuständigkeitsbereich mit Dienstleistungen zu versorgen, und arbeiten dabei wiederum nicht nur mit lokalen Organisationen, sondern zunehmend auch mit internationalen Organisationen zusammen. Ihre Zielgruppe ist komplex gelagert: Rechtliche Zuständigkeit besteht für die in bestimmten rechtlichen Rahmungen in der Stadt lebenden Menschen. Dazu zählen die Geflüchteten aus Syrien nicht. Diese sind jedoch eine der am stärksten bedürftigen Gruppen, deren Lage nicht ignoriert werden kann. Zugleich tritt die Versorgung der Geflüchteten in eine Art von Konkurrenz zur Versorgung der ärmeren ortsansässigen Bevölkerung. Darum ist es für die Kommunen wichtig, dass insbesondere bei der Finanzierung von sozialen Leistungen durch internationale Mittel die so geschaffenen Angebote immer Geflüchteten und bedürftigen Einheimischen offenstehen (siehe Kapitel 2.2.2.3).

Da Kommunalverwaltungen selten auf ausreichend finanzielle Mittel zurückgreifen können, spielt bei der priorisierten Verwendung der begrenzten Ressourcen die strategische Planung eine zentrale Rolle. Diese Planungen werden in der Türkei durch Fünfjahrespläne und jährliche Performanzprogramme hergestellt, die als Haushaltsaufstellung sowie Tätigkeitsberichte Verwendungsperspektiven und Verwendungsnachweise liefern. Solche Planungsprozesse sind ein klassisches Instrument des New Public Managements, das im Zuge der Verwaltungsreformen auch in der Türkei zur Steigerung der Effizienz und Effektivität administrativer Prozesse eingeführt wurde (siehe Kapitel 2.3). Die daraus resultierenden Dokumente werden in der Türkei regelmäßig veröffentlicht. Dies hat der vorliegenden Untersuchung die einmalige Chance eröffnet, Entwicklungen im Denken und Handeln von Verwaltungen auf kommunaler Ebene beim Umgang mit der Massenzuwanderung von Geflüchteten aus Syrien in die Türkei nachzuzeichnen.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

4.4 Ergebnisse der empirischen Untersuchung

4.4.1 Textmining

Die computerbasierte Untersuchung umfangreicher Textkorpora mittels Textmining ist eine explorative Methode, die ohne händisches Codieren sprachliche Muster in Textmaterial identifizieren kann. Der Ansatz wurde hier auf ein Korpus von kommunalen Planungsdokumenten angewendet, das 1.118 Dokumente für den Zeitraum von 2006 bis 2024 umfasst. Das Ziel war es, den migrationsbezogenen Diskurs türkischer Kommunalverwaltungen in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnenden abzubilden. Das Verfahren geht von der Annahme aus, dass in prozessproduzierten Daten der Verwaltung durch ein Beobachten des Verlaufs und der Inhalte des Diskurses Veränderungen im Verwaltungshandeln aufgezeigt werden können. So ergab sich ein Bild, das differenzierte Einblicke in das Spektrum der Prozesse gewährt, mit denen Kommunen auf die Aufnahme von Geflüchteten reagieren.

Einstiegspunkte für die Textanalyse waren zentrale Begriffe des türkischen Migrationsregimes: *göç* (Migration), *mülteci* (Geflüchtete/r), *sığınmacı* (Asylsuchende/r) und *suriyeli* (Syrer:in). Diese wurden als Keywords aufgefasst und das Textmining wurde eingesetzt, um im Zeitverlauf zu beobachten, wie und in welchen Kontexten diese Keywords diskutiert und ausgehandelt wurden. Bereits bei der ersten regionalen Übersicht und kartografischen Analyse zeichnete sich eine Typologie ab, die auch eine räumliche Komponente aufwies. In der westlichen Marmararegion um Istanbul sowie in den südosttürkischen Städten in der Grenzregion zu Syrien waren die Keywords stark präsent. Eher unerwartet dagegen war das Auftauchen der Keywords in Städten im Nordosten bereits vor dem Kriegsausbruch in Syrien. Erklärt werden konnte der dort geführte migrationsbezogene Diskurs aus deren Rolle auf einer älteren Transitroute von Geflüchteten. Abgezeichnet hat sich dabei in den Dokumenten eine restriktive Haltung gegenüber afghanischen und irakischen Geflüchteten. Neben der räumlichen Verteilung wurde auch eine zeitliche Komponente deutlich. Während manche Kommunen sehr früh und eindringlich in ihren Dokumenten auf die Herausforderungen der Fluchtmigration reagierten, schlugen sich ähnliche Äußerungen bei anderen Städten erst sehr spät und zögerlich nieder. In manchen Städten kommt die rezente Fluchtmigration in Planungs- und Berichtsdokumenten nicht vor (Forschungsfrage 3 im Kapitel 1.2).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die qualitative Auswertung der Treffer der KWIC-Analyse erfolgte mit dem Ziel, eine Topoi-Analyse zu erarbeiten, in der alle Treffer so weit wie möglich zu übergeordneten Begriffskonzepten thematisch zusammengeführt werden. Diese Ordnung aller KWIC-Ergebnisse ergab eine Liste von Topoi mit 5.709 Treffern, wovon 801 als irrelevant aussortiert wurden, sodass 4.908 zu Topoi zusammengefasst wurden. Die am auffälligsten ausgeprägten Diskussionen fanden rund um die Themen Migrationsmanagement, Bevölkerungswachstum, Hilfe, Soziales, Uyum, Kontrolle, NGO, Konflikte, Gewaltmigration, Armut, Arbeit, Gender und Flüchtlingskind statt. Deutlich hervor trat daneben in der Analyse der Topos *Binnenmigration*, der vor allem mit dem allgemeinen Begriff *göç* (Migration) als Keyword auf einen breiten in der Türkei geführten Diskurs über Migration verweist, der nicht nur auf internationale Gewaltmigration fokussiert ist. Die Verwendung des Schlüsselwortes *göç* verschob sich in den kommunalen Unterlagen im Betrachtungszeitraum deutlich vom Kontext Binnenmigration in den Kontext Fluchtmigration. In älteren Dokumenten bedeutet *göç* vor allem Binnenmigration, in den jüngeren Dokumenten bezieht er sich fast ausschließlich auf Geflüchtete. Dieser Befund unterstreicht einen in der Migrationsforschung oft übersehenen Sachverhalt: Für Staaten mit wachsender Bevölkerung, ungleich verteilter Wirtschaftskraft und ohne wohlfahrtstaatliche Leistungen spielen Migrationsbewegungen innerhalb des Landes nicht nur im Kontext spezifischer Migrationsregime eine signifikante Rolle. Die dort gemachten Erfahrungen wirken auch stark und unmittelbar auf den Umgang mit neuen Migrationsphänomenen, im Fall der Türkei auf den politischen und administrativen Umgang mit der Zuwanderung von Geflüchteten aus Syrien.

Bei der Diskussion um die Ausprägung von Migrationspolitiken in Situationen, in denen unerwartete externe Schocks einen Policy Change erfordern, sollte daher für Länder des Globalen Südens berücksichtigt werden, dass Kommunen für Binnenmigrantinnen und Binnenmigrant:innen häufig ähnliche Maßnahmen der Inklusion entwickeln müssen wie für Geflüchtete, die über die Grenzen ins Land kommen. Dabei erweisen sich drei urbane Problematisierungsfelder für die Stadtverwaltungen als handlungsleitend: Ein starkes Bevölkerungswachstum geht immer mit einer Verknappung kommunaler Ressourcen und Überforderungen von Infrastruktur einher, während gleichzeitig für die Neuankommenden aufwendige soziale Maßnahmen zur Integration in die städtische Gesellschaft entwickelt und bereitgestellt werden müssen.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

In einer Gesamtbetrachtung ließen sich drei Phasen der Entwicklung des lokalen Migrationsregimes zur Regulierung der Fluchtmigration aus Syrien in der Türkei herausarbeiten (Forschungsfrage 1 im Kapitel 1.2): Die erste Phase erstreckte sich von 2006 bis 2014. In diesem Zeitraum fand in vielen Städten der Übergang von der Befassung mit Binnenmigration in die Krisensituation statt, die mit den starken Fluchtbewegungen nach dem Ausbruch des Krieges in Syrien 2011 begann. Die zweite Phase verlief von 2015 bis 2018. Nun entwickelten die Kommunalverwaltungen eine Art Notversorgung für Geflüchtete unter dem türkischen Schlagwort *ekmek* – Brot –, das die Grundversorgung der Geflüchteten mit lebensnotwendigen Dingen symbolisiert. In diesem Zeitraum haben sich erste Ansätze der Entwicklung neuer Governance-Strukturen beobachten lassen. Die Städte haben begonnen, mit internationalen NGOs zusammenzuarbeiten und Projekte für Geflüchtete durchzuführen. In einer dritten Phase, die um 2019 begann und sich bei Abschluss dieser Untersuchung noch entfaltete – die Planungsdokumente sind für einen Zeitraum bis 2024 angelegt –, waren deutliche verwaltungsinterne Wandlungsprozesse zu beobachten. Diese verbanden sich nicht nur mit institutionellen Veränderungen in den Verwaltungen und in ihrem Umfeld. In dieser Phase wurde auch eine immer deutlichere Kritik an die nationale und die internationale Ebene vorgetragen.

Diese Auswertungen konnten die Stadien der Entwicklung eines neuen türkischen Migrationsregimes im lokalen Raum aufzeigen, das sich auf die Regulierung bzw. Bewältigung der Aufnahme von Geflüchteten aus Syrien richtete. Was die beobachteten Veränderungen bedingt hat, haben an verschiedenen Stellen die in den Topoi zusammengefassten Diskussionen deutlich gemacht: Zum einen spielen offensichtlich internationale Organisationen bei der Entwicklung von Strukturen für Migration Governance in der Türkei eine zentrale Rolle. Dieser Effekt stach vor allem mit Blick auf die Entwicklung von Fachabteilungen, Migrationsplänen oder die Zusammenarbeit mit Beiräten und Vereinen hervor. Gleichzeitig gestalten manche Kommunen offensichtlich ohne internationale Fördermittel eigene Integrationsmaßnahmen. Beobachtbar war dieses Verwaltungshandeln vermehrt in Städten mit einem starken wirtschaftlichen Mittelstand. Wirtschaftliche Faktoren, so lässt sich vermuten, sind also möglicherweise förderlich für die Entwicklung von inklusiven Maßnahmen durch Stadtverwaltungen.

Darüber hinaus wurden weitere Bedingungen erkennbar, die Veränderungen im Verwaltungshandeln begünstigen können. Auffällig war der

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Einfluss von internationalen NGOs, insbesondere in Kombination mit der Präsenz der Regierungspartei AKP in Stadtregierungen, die sich proaktiv um internationale Drittmittel bemühen, um im Regierungsduktus die ‚syrischen Gäste' zu versorgen. Bei Kommunen, die von Vertreter:innen von Oppositionsparteien geführt wurden, schien diese Tendenz weniger stark ausgeprägt. Darüber hinaus erwies sich ein starker Bevölkerungsdruck als wesentlich für das Auslösen von Veränderungen: Steigende Bevölkerungszahlen und wachsende Armut zwingen Verwaltungen schlicht, zu handeln.

Insgesamt offenbarten das Textmining und die Bildung von Topoi Argumentationsmuster, die zum einen das Narrativ der Städte in Bezug auf das Migrationsregime formten und zum anderen Hinweise auf das Repertoire gaben, mit dem sich in den Kommunen sukzessive Strukturen einer Migration Governance manifestierten. Ob diese Beobachtungen tatsächlich auf kausale Zusammenhänge zurückzuführen sind, wurde im zweiten Schritt mithilfe der qualitativen vergleichenden Methode Qualitative Comparative Analysis (QCA) untersucht.

4.4.2 QCA

Durch den mengentheoretischen Ansatz der QCA konnten auf der Grundlage der Dokumentenanalyse kausale Zusammenhänge aufgezeigt werden, die auf unterschiedlichen Wegen bzw. in unterschiedlichen Kombinationen zur Herausbildung von Migration Governance führen. Um diese Kausalitäten systematisch zu untersuchen, wurde ein Sample von Städten gebildet. Die Auswahl der Fälle für dieses Samples orientierte sich an der zuvor entwickelten Matrix zur Migration Governance der untersuchten Kommunen, denen nun Fuzzy-Werte zugeordnet wurden, um ein Ranking zu erzeugen. Dieses Ranking führte zur Auswahl von 16 Kommunen, die in unterschiedlicher Konfiguration und Intensität das Outcome Migration Governance produzieren (Forschungsfrage 1 im Kapitel 1.2). Ausgangspunkt der Analyse waren vier Hypothesen, die unterschiedliche Bedingungskonstellationen repräsentieren:

(1) Ein hoher Anteil von Geflüchteten an der Stadtbevölkerung setzt Stadtverwaltungen unter Druck, inklusive Maßnahmen zu entwickeln. Dies erfolgt einerseits, um die soziale Versorgung der Geflüchteten zu gewährleisten. Andererseits vermeidet diese Reaktion Verteilungs-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

konflikte zwischen der lokalen Bevölkerung und Neuankömmlingen. Stadtverwaltungen, so die Annahme, entwickeln ein Repertoire an Handlungsmustern und Strukturen als Migration Governance. Als Messgröße für die Bedingung ‚SYR: hoher Anteil Syrer:innen' diente der auf Grundlage von Daten der nationalen Migrationsbehörde ermittelte prozentuale Anteil der syrischen Geflüchteten unter temporärem Schutz in einer Stadt. Der Schwellenwert orientierte sich am Durchschnittswert für die gesamte Türkei (4,4 %) und wurde für die einzelnen Kommunen entlang von Fuzzy-Werten kalibriert.

(2) Regierungsnahe AKP-Kommunen entwickeln im Sinne der flüchtlingsfreundlichen Regierungspolitik inklusive Maßnahmen für Geflüchtete. Im Gegensatz dazu neigen oppositionsgeführte Kommunen bei der Übernahme von Migration-Governance-Strukturen zur Zurückhaltung, weil sie nicht die Politik der nationalen Regierung unterstützen wollen. Diese Beobachtung fußt insbesondere auf den Erkenntnissen der Dokumentenanalyse und deckt sich mit der flüchtlingskritischen Haltung der Oppositionsparteien. Für die Bedingung ‚PAR: Präsenz Regierungspartei' wurden die Ergebnisse der letzten Kommunalwahl im Jahr 2019 ausgewertet und für die Kommunen Crisp-Werte vergeben. 1 steht für eine von der Regierungspartei gestellte Stadtregierung, 0 für die Führungsrolle einer Nichtregierungspartei.

(3) Eine starke Präsenz von internationalen NGOs begünstigt den Aufbau von inklusiven Maßnahmen in den Kommunen. Je mehr internationale Organisationen vor Ort aktiv sind, desto eher wird ein städtisches Portfolio an Migration Governance aufgebaut. Hinweise, dass eine hohe Anzahl internationaler Organisationen in Kommunen zur Bildung von Migration Governance auf lokaler Ebene führt, finden sich bereits im Textmining. Kalibriert wurde diese Bedingung ‚NGO: hohe Präsenz internationaler NGO' mit Daten und Angaben des UNHCR aus dem Programm 3RP. Da diese Werte enormen Fluktuationen unterworfen sind, wurde auf eine fein granulierte Einteilung verzichtet und stattdessen mittels einer Sortierung nach der Anzahl der in den Städten präsenten Organisationen Fuzzy-Werte vergeben.

(4) Kommunen mit hoher Wirtschaftskraft besitzen die finanziellen Mittel für das Erbringen freiwilliger Leistungen für Geflüchtete. Im Gegensatz dazu haben wirtschaftsschwache Kommunen kaum Möglichkeiten, inklusive Maßnahmen aus eigener Kraft zu entwickeln. Zur Bewertung der Bedingung ‚WIRT: Wirtschaftskraft' wurde der durch-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

schnittliche Wert des BIP pro Kopf der vergangenen Jahre in den untersuchten Städten herangezogen und gemessen an den nationalen Durchschnittswerten für die Städte Fuzzy-Werte vergeben.

Das QCA-Protokoll, das die Analyse der notwendigen und hinreichenden Bedingungen anhand der sogenannten Wahrheitstabelle und der Minimierung nach dem Quine-McClusky-Algorithmus dokumentiert, ergab zwei Pfade, die zum Outcome Migration Governance führen:

1) Ein hoher Anteil an Syrer:innen führt in AKP-geführten Kommunen in Kombination mit der Präsenz von internationalen NGOs zum Aufbau eines Repertoires an inklusiven Maßnahmen einer Migration Governance. Regional zu fassen war dieser Pfad insbesondere in den Städten im Südosten, an der Grenze zu Syrien. Städte wie Gaziantep, Kahramanmaras, Kilis und Şanlıurfa werden von der Regierungspartei AKP geführt, haben einen hohen Anteil an Syrer:innen aufgenommen und führen mit internationalen NGOs Projekte und Programme durch. Auf diesem Pfad läuft auch Bursa in der Marmararegion, eine Stadt, die ebenfalls von der AKP geführt wird, viele Geflüchtete aufgenommen hat und sich in internationalen Programmen stark engagiert.
2) Der zweite Pfad, der zum Aufbau eines Repertoires inklusiver Maßnahmen führt, ist im Gegensatz dazu in oppositionsgeführten Kommunen zu beobachten, die ebenfalls mit internationalen NGOs zusammenarbeiten, gleichzeitig aber eine starke Wirtschaftskraft aufweisen. Städte wie Ankara und Istanbul entwickeln auf der Basis ihrer ökonomischen Stärke und mithilfe von internationalen NGOs inklusive Maßnahmen für Geflüchtete.

Während diese beiden Wege äquifinal zum Outcome Migration Governance führen, zeigt der asymmetrische Ansatz der QCA, dass das Fehlen von internationalen NGOs zu einem Nichtoutcome führt, d. h. zum Ausbleiben des Aufbau eines Repertoires an inklusiven Maßnahmen. Insbesondere wirtschaftsstarke Städte an der Ägäisküste, wie Çanakkale und Izmir, aber auch Kocaeli in der Marmararegion, und die mittelanatolischen Städte Kayseri und Konya entwickeln kein Repertoire in Migration Governance. In allen Fällen sind kaum NGOs vor Ort engagiert.

Mit dieser vergleichenden Analyse konnte nachgewiesen werden, dass die Präsenz von internationalen NGOs einen signifikanten Anteil daran hat, wenn Kommunen in einem Land wie der Türkei ein Repertoire an inklusiven Maßnahmen im Rahmen ihrer Migration Governance entwickeln. Organisationen wie das UNHCR, die EU oder die Weltbank sind

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

über die Projektmittel, die sie wiederum auch an nationale NGOs vergeben, treibende Akteure von Ansätzen und Maßnahmen, die über solche Mechanismen in den Ländern auch auf lokaler bzw. kommunaler Ebene verankert werden. Dies ist insbesondere in Ländern des Globalen Südens oder in der Türkei, die nur eine minimale Sozialversorgung aufweisen, bedeutend: Internationale Hilfe ist ein gewichtiger, aber möglicherweise auch inhaltlich einflussstarker Faktor für einen Policy Change im kommunalen Kontext (Forschungsfrage 4 im Kapitel 1.2).

4.4.3 Interviews

Die Ergebnisse von Textmining und QCA wurden im dritten Schritt der Untersuchung mit den individuellen Wahrnehmungen, Einschätzungen und Perspektiven von Vertreterinnen und Vertretern aus fünf Kommunen in der Türkei rückgekoppelt. Diese ausgewählten fünf Kommunen waren jeweils deutlich auf den in der QCA ermittelten Pfaden verankert. In leitfadengestützten Gesprächen wurden mit den Gesprächsbeteiligten drei Fragen diskutiert, um zunächst das Betriebswissen kommunaler Führungskräfte und (ehrenamtlicher) Akteure aus städtischen Beiräten und lokalen NGOs in Istanbul, Bursa, Gaziantep, Kilis und Hatay abzufragen. Dabei wurde deutlich, dass die Befragten aufgrund der mangelnden gesetzlichen Zuständigkeit kommunaler Verwaltungen eigene Argumentationsmuster für ihre Arbeit mit Geflüchteten entwickelten. Dabei üben viele Fachkräfte trotz ihres Verständnisses der komplexen Problemlagen sowohl an der nationalen Migrationspolitik als auch an der internationalen Förderkulisse Kritik. Die Reflexion der Befunde verdeutlicht, dass kommunale Praktizierende insbesondere mit dem engen Korsett vieler Förderprogramme unzufrieden sind. Sie wünschen sich mehr Freiraum in der Gestaltung von Projekten, um den lokalen Bedürfnissen gerecht werden zu können. Insgesamt wurde durch die Gespräche deutlich, dass die fehlende rechtliche Zuständigkeit der Kommunen eng mit der inkohärenten nationalen Migrationspolitik und der Präsenz der internationalen Organisationen in der Türkei verknüpft ist.

Auch eine Triangulation der Ergebnisse unterstreicht diese Erkenntnis hinsichtlich der Bedeutung von internationalen NGOs: Diese ist sowohl im Textmining als auch in der QCA deutlich geworden und bestätigt sich wieder in den qualitativen Interviews. Dieser Befund lässt sich an zahlreichen Beispielen festmachen: Der türkische Staat erhält Geldmittel von der

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Europäischen Union und investiert diese Mittel zum Beispiel in das nationale Bildungssystem, das die syrischen Kinder relativ früh integriert. Es werden keine Parallelsysteme aufgebaut. Gleichzeitig gewährleisten nationale NGOs, wie der Türkische Rote Halbmond, über die mit europäischen Mitteln finanzierte ESSN-Karte die minimale Existenzsicherung der Bedürftigen. Externalisierungsprozesse in der Migrations- und Flüchtlingspolitik wirken also nicht nur über das Grenzregime, wie in der Forschung vielfach argumentiert, sondern auch in den sozialen Systemen auf lokaler Ebene durch dort tätige, extern finanzierte NGOs.

Das Ergebnis dieser Entwicklungen ist eine Lokalisierung von Externalisierungsprozessen, weil zum einen der Nationalstaat nicht reagiert („beißt die Zähne zusammen") und zum anderen NGOs die Nationalregierung über die Zusammenarbeit mit Kommunen umgehen. Ein möglicher Grund dafür könnte sein, dass die aktuelle Regierung in der Türkei nicht nur die Geflüchteten als Spielball gegen die EU einsetzt, sondern auch die regionale Ebene mit den Folgen der Migration allein lässt. Das daraus folgende Vakuum im lokalen Migrationsregime wird in der Türkei von internationalen NGOs gefüllt (Forschungsfrage 3 im Kapitel 1.2).

So sind die internationalen Programme Segen und Fluch zugleich, da das nationale Migrationsregime die in den einzelnen Städten entwickelten Lösungen weder auf der nationalen Ebene adaptiert noch auf der subnationalen Ebene disseminiert. Das Repertoire an inklusiven Maßnahmen wird im städtischen Kontext vor allem auf Projektbasis entwickelt. Auf diese Weise werden zwar in den Kommunen viele Prozesse angestoßen, doch als Sollbruchstelle bleibt die Frage nach einer nachhaltigen Finanzierung der Migrationsarbeit offen. Die Verweigerung des Ausbaus staatlicher Strukturen, die selbst unterhalten werden, lässt sich als Ableitung aus der Annahme lesen, dass die Geflüchteten nur temporär präsent sein werden. Sie lässt sich auch als der Versuch der türkischen Regierung verstehen, Dritte dauerhaft für die Finanzierung der Flüchtlingsarbeit in die Pflicht zu nehmen, die genau aus diesem Grund nicht in die Regelfinanzierung des Staates übernommen wird.

Als Konsequenz dieser Politik findet allerdings eine ‚Verformung' des Mehrebenensystems statt, da Kommunen unmittelbar aktiviert werden, um die Migrationsbewegungen Richtung EU zu stoppen. Sie operieren damit auf einer Ebene, die nicht in ihrem eigentlichen Wirkungskreis liegt. Sichtbar wird dies entlang der Route vom Südosten der Türkei nach Westen in Richtung Europa. Nicht zufällig liegen die im Textmining, in der QCA und den Interviews am deutlichsten hervorstechenden Städte

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

in diesen beiden Regionen, den Grenzregionen des Ostens und des Westens der Türkei. Gleichzeitig ist die Erkenntnis, dass die Türkei inzwischen mehr als ein Transitland ist, im kommunalen Verständnis längt angekommen. Städte wie Bursa, Gaziantep und Istanbul sind in der internationalen Community etablierte Akteure und reüssieren mit ihrer Migrationsarbeit auf internationalen Konferenzen. Gleichzeitig bleibt ihre Migration Governance fragil: Was passiert, wenn die *donors* ihr Geld abziehen? Sichtbar wird diese Ambivalenz insbesondere in der Unsicherheit der kommunalen Gesprächsteilnehmenden bei dem Verhältnis von internationalen und nationalen Begrifflichkeiten und ihren Vorstellungen über den langfristigen Umgang mit den Lücken des Migrationsregimes, das, so ein schlagendes Beispiel, ‚staatenlose Kinder' in der Türkei produziert.

Die meisten Befragten sehen als Antwort auf die Frage nach Faktoren, die zum Aufbau von Migration Governance beitragen, nicht die lokale regierende Partei als entscheidend, sondern die nationale Migrationspolitik. Gerade aber mit Blick auf diese Rahmung üben Verantwortliche sowohl aus Kommunen, die von der Regierungspartei geführt werden, als auch aus solchen, die von der Oppositionspartei regiert werden, unzweideutig Kritik an ihrer rechtlich nicht gesicherten Zuständigkeit und somit an den fehlenden Budgetzuweisungen an die Kommunen zur Lösung von Migrationsfragen. Deutlich beanstanden die Befragten durchweg den Umstand, dass Geflüchtete viel zu lange als Gäste bezeichnet, wahrgenommen und behandelt wurden. Dabei äußern in der Migrationsarbeit aktive Gemeinden ebenfalls ihren Unmut darüber, dass andere Kommunen zu wenig für die Geflüchteten unternehmen, was Push- und Pull-Effekte auslöst. Der Topos Hilfe im Textmining zeigt flankierend, dass Städte an der Schwarzmeerküste zwar Hilfsgüter in den Osten schicken, aber ankommende Geflüchtete aufgreifen und an die Polizei übergeben. Gleichzeitig geraten die engagierten Kommunen in eine Zwickmühle: Gerade weil sie durch ihre inklusiven Maßnahmen attraktiv für Zugewanderte sind, befürchten sie sekundäre Zuwanderung. Durch das daraus resultierende Bevölkerungswachstum können manche Kommunen, insbesondere im Südosten des Landes, ihrer Verantwortung für die kommunale Daseinsfürsorge kaum noch nachkommen.

In der QCA konnte die Entwicklung in Hatay nicht erklärt werden. Die Ergebnisse der Interviews erklären, warum dies der Fall ist: Obwohl die oppositionsgeführte Stadt, die direkt an der Grenze zu Syrien liegt, enorm von der Fluchtmigration aus dem Nachbarland betroffen ist, hat sie im

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Unterschied zu ihren Nachbarkommunen nicht früh begonnen, an den Programmen der internationalen NGOs zu partizipieren. Ganz im Gegenteil: Die Stadt ist im Textmining mit einem negativen Narrativ über die Geflüchteten aufgefallen. Diese Einstellung hat sich erst spät verändert, als Hatay zunehmend in Programme wie RESLOG eingebunden wurde. Im Gespräch mit zwei Fachkräften aus der Stadtverwaltung wurde deutlich, dass Hatay sich als Oppositionskommune von Förderprogrammen ausgeschlossen fühlt und die Politik der ‚offenen Tür', die von der nationalen Regierung verfolgt wird, kritisiert. Die Region hat die Situation als einen Schock erlebt und ist nun im Begriff, Verwaltungsstrukturen aufzubauen, die mit den Folgen der Migration umgehen können.

Gemeinsam mit Istanbul und Ankara sowie Mersin und Adana repräsentiert Hatay oppositionsgeführte Kommunen, die spät angefangen haben, mit NGOs zusammenzuarbeiten und inklusive Maßnahmen zu entwickeln. Es ist zu beobachten, dass solche Kommunen einen stärker selbstbestimmten Zugang zu Migrationsfragen wählen. Vielleicht sind sie dazu gezwungen, weil sie das Gelegenheitsfenster verpasst haben, als die internationalen Organisationen ihre Anbindungen in der Türkei verteilt haben. Möglicherweise ist auch die klientelistische Förderpolitik der Nationalregierung ausschlaggebend, die diese Kommunen lange Zeit ausgeschlossen hat. Voraussichtlich sind aber gerade deswegen die sich nun abzeichnenden Veränderungen dauerhafter bzw. nachhaltiger, wie eine Gesprächspartnerin aus Istanbul zu Protokoll gegeben hat, die auf Faktoren wie Personalentwicklung und Quartiersmanagement hingewiesen hat.

Verwaltungen durchlaufen den Policy Change langsam durch institutionelle Veränderungen nach innen und durch Aufbau von Governance-Strukturen nach außen. Es werden neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Behörden und Stakeholdern aufgebaut, die durchaus langfristig wirken könnten. Aktuell sind die Kommunen in einer Suchbewegung. Sie wissen, dass die internationale Förderung bald ein Ende haben wird. Deshalb erheben immer mehr Städte immer deutlicher ihre Stimme in Richtung Ankara. Dieser Trend hat sich nicht nur in den Interviews gezeigt, sondern war auch stark in den aktuellen strategischen Plänen zu beobachten, die bis 2024 laufen. Die Forderung nach einer nationalen Migrationspolitik geht mit einer Forderung nach der Klärung von Zuständigkeiten einher. Die Zentralverwaltung ist im kommunalen Kontext nicht präsent, woraus sich mangelnde Konnexität ergibt. Gilt im deutschen Föderalprinzip der Grundsatz der Konnexität (‚Wer bestellt, be-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

zahlt'), bleibt ein geklärtes Verhältnis zwischen Leistungserbringung und Leistungsfinanzierung im politischen Mehrebenensystem ein Manko in der Türkei. Perspektivisch muss sich die nationale Gesetzgebung ändern und den Kommunen ein Budget für ihre Migrationsarbeit gewähren. Die Parlamentswahlen im Jahr 2023 und die für 2024 vorgesehenen Kommunalwahlen werden für diese Grundfrage der weiteren Entwicklung des türkischen Migrationsregimes entscheidend sein.

4.5 *Eine Typologie des Policy Change in türkischen Kommunalverwaltungen*

Die Erkenntnisse aus der Triangulation der drei Analyseschritte mit ihren unterschiedlichen methodischen Zugängen führen zu einer typologischen Anordnung der untersuchten Kommunen. Bei den Auswertungen mittels Textmining, QCA und leitfadengestützter Interviews wurde deutlich, dass sich fünf Typen von Städten aufzeigen lassen, die ihr lokales Migrationsregime durch Policy Change strukturell, regional und zeitlich spezifisch ausdifferenzieren.

Ansetzen kann der Versuch einer solchen Typologisierung an der europäischen Forschung zu Stadttypen, so wie sie im Rahmen einer Governance Perspektive im Migrationskontext entwickelt worden sind (siehe Kapitel 1.4.1.2). Die in diesem Bereich formulierte Annahme von vier Grundtypen nach Scholten und Pennix dient für meine Überlegungen als Ausgangspunkt. Die Autoren unterscheiden zwischen Kommunen, die entweder *centralist* (top-down), *localist* (bottom-up) *multi-level* oder *decoupled* (entkoppelt) agieren (Scholten/Penninx 2016: 93). Allerdings richten sich die meisten Typologien an europäische oder nordamerikanische Metropolen, die sich entweder in einer Multi-Level-Governance zu ihrer Nationalregierung bzw. der europäischen Ebene bewegen oder anhand ihres Agierens mit NGOs eingeteilt werden (Özdemir 2022; Darling/Bauder 2019; Agustín/Jørgensen 2019b). Der Typus einer Kommune, die sich *decoupled* in transnationalen Netzwerken bewegt und sich durch die Entwicklung einer eigenen Agency von der nationalen Regierung entkoppelt, steht im Fokus dieser Forschungen (Oomen 2020: 914). Bei der Entwicklung einer eigenen Typologie für den türkischen Kontext erweist sich die Governance-Perspektive in einem Mehrebenen-Setting von Scholten als hilfreich (Scholten 2013: 221), die sich jedoch nicht auf den vorliegenden Fall übertragen lässt.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Karte 32: Typologie türkischer Städte

Vielmehr lassen sich auf der Grundlage der in dieser Studie vorgelegten Erkenntnisse fünf Typen von Verwaltungshandeln türkischer Kommunen identifizieren (Forschungsfrage 6 im Kapitel 1.2):

Typ 1: Verwaltungshandeln, das sich durch das lokale Migrationsregime **verändert** (in Blau)
Typ 2: Verwaltungshandeln, das sich an das lokale Migrationsregime **anpasst** (in Orange)
Typ 3: Verwaltungshandeln, das das lokale Migrationsregime lediglich **beobachtet** (in Lila)
Typ 4: Verwaltungshandeln, das das lokale Migrationsregime **ignoriert** (in Gelb)
Typ 5: Verwaltungshandeln, das im lokalen Migrationsregime eine **eigene Agenda** verfolgt (in Grün)

Typ 1: Veränderung

Kommunen, die sich nach innen und nach außen verändern, finden sich im Typ 1: Istanbul, Gaziantep, Kilis, Bursa, Adana und Şanlıurfa sind gute Beispiele für diese Klasse von Städten. Sie entwickeln ein eigenes Repertoire an inklusiven Maßnahmen und Strukturen als Migration Governance. Sie sind aktiv in der internationalen Projektförderung und betreiben *venue shopping*, indem sie auf internationalen Konferenzen und in anderen Ländern bewährte Ansätze anschauen und diese an ihre kom-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

munalen Bedarfe adaptieren. Insbesondere die Ergebnisse aus den Interviews haben die enorme Bedeutung von engagierten Akteuren in den Verwaltungen für solche Veränderungen gezeigt. Oberbürgermeister:innen oder engagierte Führungskräfte übernehmen *boundary spanning roles* und werden zu Katalysatoren von Policy Change.

Typ 2: Anpassung

Kommunen, die sich an das lokale Migrationsregime anpassen, finden sich in der zweiten Gruppe: Dies sind Städte, die selbst Hilfe leisten und dabei immer wieder auf der Notwendigkeit von zentralen Lösungen beharren. Auch wenn sie einen zentralistischen Ansatz verfolgen, entwickeln sie in ihrem kommunalen Raum eigene Projekte und Programme für die Geflüchteten und binden die lokale Bevölkerung in diese Maßnahmen ein. Kayseri, Konya und Ankara in Mittelanatolien sowie Mersin und Hatay an der südosttürkischen Mittelmeerregion stehen beispielhaft für diesen Typus.

Typ 3: Beobachtung

Es gibt allerdings auch Städte, die lediglich beobachten und kein deutliches Engagement entwickeln: Als *bystanders* betrachten diese Kommunalverwaltungen mit Distanz das Migrationsgeschehen in ihren und in anderen Städten, verändern jedoch nicht sichtbar ihr Verwaltungshandeln. Diese Städte können im Sinne der o. g. Typologie nach Scholten als zentralistisch charakterisiert werden, d. h., die Kommunen definieren die Migrationsfrage als zentral zu lösende Problemlagen, für die sie nicht zuständig sind. In diesem Feld sind zwei Subtypen zu beobachten: Städte, die kaum Geflüchtete aufgenommen haben und gerahmt von einem paternalistischen Narrativ Sachmittel für flüchtlingsaufnehmende Städte spenden. Dies gilt ausdrücklich für Städte in der Schwarzmeerregion wie Giresun, Samsun oder Sivas. Die zweite Gruppe umfasst Städte, die sich eher abwehrend gegenüber Geflüchteten verhalten. Ordnungskräfte greifen unregistrierte Geflüchtete auf und schicken sie in Flüchtlingscamps bzw. übergeben sie der Polizei, damit sie von der nationalen Migrationsbehörde registriert bzw. unter Umständen auch deportiert werden. Dieses Verhalten war in den Dokumenten der Städte im Nordosten der Türkei wie Erzurum, Tokat oder Trabzon deutlich sichtbar.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Typ 4: Ignorieren

Eine vierte Gruppe bilden die Kommunen, die die Anwesenheit von Geflüchteten in ihrer Stadt trotz hoher Zahlen schlicht ignorieren. Konzentriert trifft dies auf Städte im Westen der Türkei zu, etwa auf Izmir und Çanakkale, aber auch Kocaeli. Diese Städte entwickeln unabhängig von der politischen Führung durch die Regierungspartei oder die Opposition kein Portfolio einer Migration Governance. Die Auswertung der QCA zeigte im Pfad für das Nichtoutcome genau dieses Phänomen: Wirtschaftsstarke Kommunen, in denen keine Kooperation mit NGOs stattfindet, entwickeln anscheinend keine inklusiven Maßnahmen. In Izmir setzen sich nationale NGOs oder Flüchtlingsorganisationen sowie die regionale Anwaltskammer für die Rechte der Geflüchteten ein. Jedoch reicht die Kraft dieser lokalen Aktivitäten anscheinend nicht aus, um auf das Handeln der Verwaltung zu wirken.

Typ 5: Eigene Agenda

Eine Gruppe von Städten, die in der klassischen Migrationsforschung nicht erfasst wird, die aber im türkischen Migrationsregime hervorsticht, sind solche Kommunen, in denen eine ethnische Minderheit dominiert, die sich vom Nationalstaat nicht vertreten fühlt. Deutlich wurde dies in Städten im Südosten der Türkei, die in ihren Dokumenten vor allem die Zwangsmigration in den kurdisch besiedelten Regionen thematisieren und auch die Abwanderung in den Westen als Binnenmigration problematisieren. Nachweisbar war dieses Phänomen in den Städten Batman, Diyarbakır, Mardin und Hakkâri. Diese Städte verfolgen mit ihrer Agency angesichts des repressiven Regimes der Zentralregierung eine eigene Agenda in ihrem lokalen Migrationsregime.

Im Gegensatz zu europäischen und nordamerikanischen Städten entkoppeln sich die türkischen Städte jedoch nicht vollständig von der Nationalregierung. Im Rahmen der Möglichkeiten, die eine Projektförderung durch die internationalen Programme bietet, entwickeln sie vielmehr eine Bricolage von verschiedenen westeuropäischen Elementen, etwa einen Migrationsplan oder spezifisches Monitoring, die sie mit traditionellen kommunalen Ansätzen und eigenen sozialen Programmen verbinden. Indiz dafür sind auch die im zeitlichen Verlauf unterschiedlichen Anbindungen an das Regierungsnarrativ, das von Gästen aus Syrien als *ensar* spricht. Sogar ein Gemeinschaftszentren in Gaziantep ist entsprechend

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

benannt worden. Auffällig ist der Übergang zu menschenrechtsbasierten Argumentationen, die Metropolen wie Istanbul als Gegenmodell zum Regierungsduktus aufnehmen. Solche aus internationalen Diskussionen übernommenen Ansätze werden in jüngerer Zeit auch von Kommunen verwendet, die zuvor viele Jahre, dem muslimischen Regierungsnarrativ folgend, ihre Migrationsarbeit als Versorgung ‚syrischer Gäste' deklarierten.

Ebenso wird die Übertragung von Diskursen um Resilienz und Vulnerabilität aus dem Sprachgebrauch der internationalen Organisationen in türkische Handlungszusammenhänge deutlich. Ansätze wie Integration oder *social cohesion* werden allerdings in eigene kulturelle Muster wie *uyum* übersetzt. Häufig verfolgen die Kommunen dabei einen sozialräumlichen Ansatz, um die einheimische Bevölkerung in prekären Verhältnissen in die Grundversorgung aufzunehmen, die für Geflüchtete ausgebaut wird. Im Vergleich zu Kommunen des Globalen Nordens müssen türkische Kommunen aufgrund der großen sozioökonomischen Unterschiede in ihren Regionen die Herausforderungen, die sich aus der Binnenmigration ergeben, mit dem lokalen Migrationsregime für die Aufnahme von Geflüchteten zusammenbringen. Ob und wie sich diese Beobachtungen auf andere Städte oder Länder übertragen lassen, ist ein sich aus den Befunden dieser Studie ergebendes Forschungsdesiderat, das durch weitere Fallstudien bearbeitet werden könnte.

4.6 Schlussfolgerungen

Zusammengefasst bestehen die größten Probleme im lokalen Kontext des türkischen Migrationsregimes in der fehlenden Kohärenz eines Policy Frameworks, das sowohl mit der nationalen Ebene als auch mit den Programmen internationaler Geldgeber im Einklang steht. Im zeitlichen Verlauf ist zu beobachten, dass verschiedene internationale Programme auf die lokale Ebene zugreifen. Ohne kohärente Abstimmung entwickelt sich eine breite Projektförderung in kommunalen Zusammenhängen. Dabei beginnen die Kommunen selbst spät, diese Programme zu koordinieren und ein abgestimmtes lokales Verfahren für die soziale Versorgung von Geflüchteten herzustellen. Nachdem zunächst das Katastrophenmanagement AFAD für die Erstaufnahme der Geflüchteten zuständig war, übernehmen dann internationale NGOs die Versorgung und erst im Laufe der Zeit steigen die Kommunalverwaltungen selbst ein. Der fehlende na-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tionale Rahmen manifestiert sich insbesondere in der Förderung von sozialen Maßnahmen, die über Projektgelder finanziert werden und daher nicht nachhaltig sein können. Gebunden an internationale Förderung geht es hierbei nicht unbedingt um kommunale Interessen. Diese Städte wollen dezidiert zwischen ihren sozial bedürftigen Bürger:innen und den Geflüchteten keinen Unterschied machen. Genau dazu werden sie aber durch die Förderrichtlinien internationaler Programme gezwungen.

Positiv hervorzuheben ist die Entwicklung von ganzheitlichen Ansätzen lokaler Akteure wie zum Beispiel in Bursa. Dort ist zu beobachten, dass die Verwaltung versucht, alle wichtigen Stakeholder an einen Tisch zu bringen und abgestimmte Maßnahmen für die Inklusion von Geflüchteten zu entwickeln. Akteure sind neben den Behörden im kommunalen Kontext auch lokale NGOs und städtische Beiräte. Ein überraschender Befund in den Interviews war jedoch, dass die Beiräte offensichtlich in Migrationsfragen kaum handlungsfähig aufgestellt zu sein scheinen und Zugewanderte in diesen politischen Gremien kaum präsent sind. Flüchtlingsorganisationen in Istanbul wie MUDEM (*Mülteciler Destek Derneği*) oder die Refugee Law Clinic in Gaziantep sind dagegen vor Ort sehr aktiv und versuchen mit der Temporalität des Rechtsstatus der Asylsuchenden umzugehen. Insgesamt gibt es trotz intensiver Bemühungen der Kommunen, Strukturen einer Migration Governance zu entwickeln, keine langfristig gesicherte Perspektive ihrer Arbeit. Vielmehr sind ihre Programme und Netzwerke an die Projektförderung der internationalen NGOs gebunden.

Der Einfluss der internationalen Organisationen auf die kommunale Ebene ist ein zentraler Befund, der sich in allen drei Analyseschritten deutlich gezeigt hat. Unter bestimmten Bedingungen wirken NGOs mit Geld und Wissen auf das Verwaltungshandeln. Losgelöst vom türkischen Kontext kann in Bezug auf einen Policy Change auf lokaler Ebene auf einer Modellebene argumentiert werden, dass NGOs Spielräume, die sich durch nationalstaatliche Politik öffnen, auf kommunaler Ebene ausnutzen. Dies etwa, wenn eine Zentralregierung sich lediglich auf die Kontrolle von Migrationsbewegungen konzentriert und die Kommunalverwaltungen mit den gesellschaftspolitischen Folgen dieser Wanderungsbewegungen im Grunde allein lässt.

Dieser Befund lässt mit der Beobachtung verknüpfen, dass internationale Organisationen wie das UNHCR dann aktiv werden, wenn Staaten sich selbst im Asylregime nicht hinreichend einbringen (Barnett 2002: 258). Insbesondere das Textmining hat Muster einer Assemblage ge-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

zeigt, dass in den städtischen Dokumenten nicht nur internationale NGOs auf die kommunale Bühne treten, sondern auch NGOs einzelner Staaten wie etwa der Danish Refugee Council oder der schwedische Städtebund mit dem Programm RESLOG. Insbesondere das letztgenannte Programm hat enorme Auswirkungen auf die Übernahme von Politiken auf kommunaler Ebene genommen. Diese Ergebnisse fügen sich in aktuelle Forschungsdiskussionen darüber ein, wie NGOs auf die Migrationspolitik auf europäischer Ebene wirken (Panizzon/van Riemsdijk 2019: 1226).

In Ländern des Globalen Nordens sind NGOs starke Player in der Migrationssozialarbeit und als subsidiäre Sozialpartner in politische Prozesse eingebunden. Ein starker Einfluss solcher Akteure auf die kommunale Migrationsarbeit, so wie er in dieser Studie für die Türkei herausgearbeitet wurde, wäre zum Beispiel im deutschen Kontext kaum vorstellbar. Warum ist das so? Eine mögliche Antwort ergibt sich aus der Diskussion um die Rolle der internationalen Organisationen im Migrationskontext des Globalen Südens. Über die Geldgeber, die sogenannten *donors*, finden Externalisierungsprozesse statt, die zwar wirtschaftsschwache Staaten in der Versorgung von Geflüchteten unterstützen, aber gleichzeitig die Geflüchteten daran hindern, die Grenzen des Globalen Nordens zu erreichen (Weima/Hyndman 2019: 30).

Diese *blended strategy* internationaler Organisationen hat primär das Ziel, Menschen auf der Flucht in Regionen zwischen ihren Herkunftskontexten, aus denen sie geflohen sind, und Zielorten im Globalen Norden zu halten und dort zu immobilisieren (Weima/Hyndman 2019: 31). Produziert werden dabei *In-between*-Räume. Deren Herstellung hat sich in dieser Arbeit entlang der Implementierung und der Wirkung des ESSN gezeigt, das als größtes humanitäres Programm in der Geschichte der EU gilt – aber Menschen und Räume außerhalb der EU betrifft. Neben der sozialen Versorgung hat das Programm den für die EU erwünschten Nebeneffekt: Menschen werden im Vorfeld der Grenzen der EU registriert und versorgt und müssen, um diese Versorgung zu erhalten, in der Türkei bleiben.

Während flüchtlingsaufnehmenden Städten eine aktive Rolle auf der migrationspolitischen Weltbühne durch eine *city diplomacy* zugesprochen wird (Stürner-Siovitz 2022), könnte kritisch die Frage gestellt werden, ob Kommunen außerhalb des Globalen Nordens zum verlängerten Arm der Externalisierungsstrategien von Staaten gemacht werden, die sich weigern, (mehr) Geflüchtete aufzunehmen. Wenn türkische Kommunen, die aufgrund ihrer fehlenden formalen Zuständigkeit und der

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Defizite der nationalen Migrationspolitik, die ihnen eigene Budgets für Migrationsarbeit verweigert, gezwungen sind, mit internationalen Organisationen zusammenzuarbeiten, entsteht auf nationaler Ebene eine widersprüchliche Situation. Der Nationalstaat Türkei verhandelt mit der EU und der internationalen Gemeinschaft, um im Sinne von *burden sharing* mögliche Lasten zu verteilen. Als Folge werden Menschen durch die sich daraus ergebenden Externalisierungsprozesse der EU im *between* gehalten, das die Türkei herstellt. Die Türkei entwickelt parallel dazu allerdings eigene Pläne für die Repatriierung von Geflüchteten nach Syrien. Die Geflüchteten selbst, zwischen den Immobilisierungspolitiken der EU und den Repatriierungsdebatten in der Türkei positioniert, wollen ihrerseits in Richtung Europa weiterziehen.

Die interviewten Kommunalfachkräfte machten deutlich, dass ihnen bekannt ist, dass Schleusergruppen für 5.000 bis 10.000 EUR Menschen nach Europa bringen. Einige von ihnen vermuten das Entstehen einer bedeutenden syrischen Diaspora in Deutschland, die zuvor längere Zeit in der Türkei gelebt hat. Es besteht offensichtlich seitens der Kommunen kein Interesse daran, ‚Containment'-Strategien zu entwickeln, um die Menschen auf ihrem Weg nach Europa aufzuhalten. Da die türkischen Kommunen bei der Flüchtlingsaufnahme und -versorgung keinen gesetzlichen Auftrag haben, scheinen sie auch wenig daran interessiert zu sein, Menschen, wie von der EU gewünscht, dauerhaft in ihren Städten zu halten. Symptomatisch ist dafür die Situation, dass syrische Geflüchtete auch nach zehn Jahren Aufenthalt in der Türkei immer noch einen temporären Aufenthaltsstatus haben. Immer wieder flammen biopolitische Diskussionen um die physische Existenz dieser Menschen auf: Bleiben sie in der Türkei, migrieren sie nach Europa oder werden sie in ihre Heimat zurückgeführt? Der Begriff ‚Illegalität' kommt allerdings erst sehr spät und selten zum Vorschein und findet sich vor allem im Narrativ der Nationalregierung, wenn diese in den Wahlkampfmodus schaltet.

Dieser Befund fügt sich in die Erkenntnis, dass die Türkei sich selbst in einer hybriden Rolle *in between* befindet. Die Weigerung der Türkei, das Zusatzprotokoll zur Genfer Flüchtlingskonvention zu unterzeichnen, korrespondiert mit dem restriktiven Verhalten des Globalen Nordens, Geflüchtete aus dem Globalen Süden aufzunehmen (Chimni 1998: 368). Überlegungen, das Asylsystem in globaler Perspektive neu zu denken unter der Bedingung, dass die Genfer Flüchtlingskonvention nicht seine Grundlage bildet, sind dabei aufschlussreich (Banerjee 2018; Betts/Collier 2017).

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Gleichzeitig versuchen Aufnahmeländer in Konfliktregionen häufig Menschen mit eigenen Mitteln in das Herkunftsland zurückzuführen, weil sie sich von wohlhabenden westlichen Ländern im Umgang mit großen Fluchtbewegungen nicht ausreichend unterstützt fühlen (Chimni 2004: 66). In diese Diskussion passt das Verhalten der Türkei, die im Konflikt mit der EU entweder für mehr ‚Lastenausgleich' kämpft oder eigene Pläne entwickelt, um die syrischen Geflüchteten zu repatriieren, und sogar syrisches Territorium besetzt, um diese Pläne in die Tat umsetzen zu können (Şahin Mencütek 2022).

Bezeichnend ist, dass inzwischen eine europäische NGO wie ICPM auf den Plan gerufen wird, um die syrischen Geflüchteten aus der Türkei nach Syrien zu schicken, wie von der Gesprächspartnerin vom türkischen Städteverband angemerkt. Die Rolle der Schweizer Organisation ICPM (International Centre for Migration Policy Development) als nichtstaatliche Lobbyorganisation bei der Durchsetzung von neoliberalen Interessen in der Migrationssteuerung ist lange bekannt (Hess 2010: 106). Die Türkei selbst ist bereits seit 2006 in den Netzwerken des ICPM im sogenannten Mittelmeerraum-Dialog mit Frontex eingebunden (Hess 2010: 107). Auch wenn noch keine offiziellen Pläne bekannt sind, passt eine Ankündigung der nationalen Migrationsbehörde der Türkei vom 5. Februar 2023 in dieses Bild: Sie übernimmt für das Jahr 2023 den Vorsitz der Präsidentschaft in diesem Netzwerk. Der türkische Vorsitz steht unter dem bezeichnenden Motto: „Konzentration auf die Herkunftsländer als dauerhafte Lösungen" (*Kalıcı Çözümler için Kaynak Ülkelere Odaklanmak*).

Welchen Beitrag leisten die Ergebnisse dieser Arbeit zu den eingangs formulierten theoretischen Überlegungen und was lässt sich mit Blick auf Genese und Verlauf von Policy Change ableiten?

Die Verschränkung von zwei theoretischen Ansätzen hat es erlaubt, das Konzept des Migrationsregimes mit dem politikwissenschaftlichen Ansatz der Migration Governance für eine verwaltungswissenschaftliche Analyse zu nutzen, die den eurozentrischen Blick hinter sich lässt. Insbesondere die Untersuchung des Verwaltungsprofils, Verwaltungsstils sowie der Pfadabhängigkeiten der Entwicklung der türkischen Kommunalverwaltungen offenbart Muster einer Bricolage, in der eigene Ansätze mit westlichen Modellen verbunden werden.

Bei der Analyse wurde deutlich, dass in der Diskussion um Migrationsregime insbesondere für Länder ohne Wohlfahrtsregime Binnenmigration auf kommunaler Ebene als wesentlicher Faktor zu berücksichtigen ist (Forschungsfrage 5 im Kapitel 1.2). Ein weiterer Aspekt sind mögli-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

che Zwangsmigrationsprozesse im Inland, was wie im Fall der kurdischen Stadt Diyarbakır eine intensive Kooperation mit internationalen NGOs impliziert, aber nicht in Bezug zu Geflüchteten im lokalen Migrationsregime wirkt. In die Überlegungen zum lokalen Migrationsregime sollte ebenfalls aufgenommen werden, dass in wirtschaftsarmen Ländern die Förderlogik vieler internationaler NGOs nicht zu den lokalen Bedarfen und Erwartungen passt. Kommunen haben den Auftrag, ihre Leistungen allen Bewohnenden zur Verfügung zu stellen. Die Vorstellung, dass eine Zwei-Klassen-Gesellschaft von Bedürftigen durch Förderprogramme für Geflüchtete entsteht, ist aus dieser Perspektive für Überlegungen über inklusive Maßnahmen im städtischen Raum eher hinderlich. Ist der soziale Abstand zwischen einheimischen Bedürftigen und neu hinzukommenden Geflüchteten gering und weist eine Stadtgesellschaft eine breite Basis ärmerer Bevölkerungsgruppen auf, ist eine exklusive Versorgung von Geflüchteten vor Ort kaum vermittelbar.

Um Veränderungsprozesse kommunalen Handelns in der empirischen Untersuchung fassen zu können, habe ich den Ansatz eines Repertoires der Migration Governance mittels ausgewählter Elemente aus Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft auf kommunaler Ebene in einer Matrix konkretisiert und operationalisiert. Diese Matrix zur Erfassung von Migration Governance und ihre methodische Operationalisierung durch die verschränkte Anwendung von drei analytischen Perspektiven kann auf weitere Fälle angewendet werden (Forschungsfrage 6 im Kapitel 1.2).

Die Öffnung von Räumen zur Kooperation mit Dritten, sei es auf lokaler oder internationaler Ebene, hat sich in dieser Untersuchung als entscheidend für einen Policy Change erwiesen. Die Arbeit hat in allen Analyseschritten zeigen können, dass die Arbeit von NGOs einen direkten Einfluss darauf hat, ob Kommunen ein Repertoire an inklusiven Maßnahmen in ihrer Migration Governance aufbauen oder nicht. Dabei ging es nicht nur um die finanzielle Förderung, sondern auch um die Übertragung von Wissen, Ansätzen und Methoden. Ein Knackpunkt ist die Befristung der extern finanzierten Programme, sodass gerade wirtschaftsschwache Kommunen von der Förderung und der Programmatik abhängig werden. Gleichzeitig sind Städte in Ländern mit hoher Binnenmigration angehalten, für alle ihrer Bürger:innen Angebote bereitzuhalten. Sichtbar wird dies insbesondere im Sozialraum, wenn Metropolen wie Istanbul mit Quartierszentren ärmere Bevölkerungsschichten mit ihren kommunalen Leistungen erreichen wollen. Daher ist der Blick im Migra-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tionsregime in einer Mehrebenen-Perspektive stets vom globalen Kontext auch auf die lokale Stadtteilebene zu lenken.

Besonders deutlich wurden Ansätze des Policy Change auf dieser Ebene: sei es das Gemeinschaftszentrum in Sultanbeyli in Istanbul, der sozialräumliche Ansatz in Gaziantep für die Einbindung aller Kinder in das Bildungssystem oder der Vernetzungsansatz von Ehrenamtlichen mit den Behörden in Bursa. Allen Ansätzen ist die Kooperation mit Dritten gemein, in der die Verwaltung bewusst den Kontakt nach außen und mit Partnern Lösungswege für komplexe Probleme sucht. Diese Governance-Strukturen scheinen ein Schlüssel im Migrationsregime zu sein: Der Wandel kommt in einem stetigen Lernprozess durch Kooperation und Koproduktion zustande. Verwaltungen passen ihre Arbeit auf die Erfordernisse von Betroffenen an, nutzen dabei das Wissen von anderen Akteuren und gehen als offensiv mit Unstetigkeit um. Kommunen, die diesen Weg gehen, können, wie die Ergebnisse dieser Arbeit zeigen, den Herausforderungen vor Ort begegnen, wenn sie einen Raum für alle öffnen.

Diese Ableitungen können den wissenschaftlichen Blick auf nichteuropäische bzw. nichtnordamerikanische Länder weiten. Dabei ist es interessant zu schauen, ob es über die Ansätze hinaus, die im Westen praktiziert werden, etwa die Idee der *sanctuary*, mit ihrem Ursprung im Kirchenasyl, andere Formen der kommunalen Solidarität gibt. Prägnantes Beispiel ist hier der *hemşehri*-Ansatz auf kommunaler Ebene, der nicht nur auf die eigene Migrationsgeschichte als ein Einwanderungsland hinweist, sondern auch als kommunale Solidaritätsproduktion für Newcomer angepasst wird. Aus ihrer Not machen die türkischen Kommunen eine Tugend, indem sie auf historisch gewachsene Solidaritätsformen zurückgreifen, um ihre Nichtzuständigkeit zu umgehen (Forschungsfrage 5 im Kapitel 1.2).

Bei allem Optimismus für die Möglichkeiten der Kommunen bei der Entwicklung eines Repertoires für Migration Governance muss deutlich gemacht werden, dass Städte weder den Nationalstaat noch ein striktes internationales Mobilitätsregime außer Kraft setzen können. Vielmehr brauchen Kommunen einen gesetzlichen Auftrag und eine formelle Zuständigkeit, die in der Verwaltungspraxis mit Ressourcen und Kapazitäten unterlegt ist. Es darf nicht von politischen Opportunitäten abhängen, ob Städte sich um ihre migrationsbedingt diverse Bevölkerung kümmern. Unabhängig davon legitimiert der gesetzliche Auftrag das Verwaltungshandeln, generieren sich davon abgeleitet die notwendigen Ressourcen

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

und kann institutionalisierte Migrationsarbeit Teil von Planung und Rechenschaft sein. Kommunen sind und bleiben die erste Instanz, die mit Krisen umgehen muss.

Während ich das Schlusskapitel schreibe, erlebt die Grenzregion zwischen der Türkei und Syrien ein Erdbeben, das als ein Jahrhundertbeben bezeichnet wird. Das Erdbeben am 6. Februar 2023 mit Kahramanmaras als Epizentrum traf insgesamt zehn Städte, darunter auch die in dieser Arbeit untersuchten Städte Adana, Gaziantep, Kilis und Hatay, in denen ich noch vor wenigen Wochen mit Menschen über ihre Arbeit gesprochen und große Gastfreundschaft erfahren habe. Diese verheerende Naturkatastrophe hat über 50.000 Menschen in der Türkei und in Syrien das Leben gekostet. 13 Millionen Menschen sollen von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffen sein. Viele Menschen, die Verwandte in anderen Regionen der Türkei haben oder entsprechende finanzielle Möglichkeiten besitzen, haben innerhalb von kurzer Zeit die betroffene Region verlassen. Während das Katastrophenmanagement der AFAD mit internationaler und nationaler Hilfe im Einsatz ist, kommt es unmittelbar zu neuen enormen Migrationsbewegungen in der Türkei, insbesondere nach Ankara, Istanbul und Izmir. Die direkten Nachbarstädte des Katastrophengebiets, Mersin und Adana, sind ebenfalls von der durch das Erdbeben ausgelösten Binnenmigration betroffen. Aber auch die wohlhabenden Städte im Westen wie Kocaeli und Bursa werden unmittelbar zu Anziehungspunkten für Menschen, die alles verloren haben und nun, ganz unerwartet, die nächsten Newcomer sind.

Vor dem Hintergrund dieses neuen Focusing Events stellt sich die Frage, wie die Kommunen sich in den nächsten Jahren in diesem radikal veränderten Szenario entwickeln werden. Der Umgang mit diesen neuen Migrationsbewegungen sowie weitreichenden Folgen des Erdbebens wird sich in Planungen niederschlagen. Berichte werden zeigen, welche Maßnahmen mit welchen Wirkungen umgesetzt werden, Verhandlungen über ‚Lastenteilung', Zuständigkeiten und Verantwortung werden sich in die Dokumente der nächsten Jahre tief einschreiben. Wesentlich dabei wird der Konflikt über das tiefgreifende Versagen der staatlichen Bauaufsicht und des Notfallmanagements sein. Die Auswirkungen dieser Prozesse auf das Verwaltungshandeln der türkischen Kommunen sind noch unabsehbar und können Gegenstand neuer Untersuchungen werden.

Die Katastrophe im Februar 2023 hat ungeachtet ihrer ethnischen Zugehörigkeit, Herkunft und ihres Aufenthaltsstatus alle Menschen in der Region getroffen. Unzählige haben ihr Leben verloren, Überlebende trau-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ern um Angehörige und Freunde. Millionen Menschen haben all ihr Hab und Gut verloren. Aus den Ruinen entstehen bereits neue Städte. Es bleibt die Hoffnung, dass diese neuen Städte und ihre Verwaltungen im Sinne von *hemşehri* allen Bewohnerinnen und Bewohnern eine neue Heimat geben.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

5 Anhang

5.1 Matrix Inklusive Governance

Nr.	Kommune	Fachabteilung	Migrationsplan	Monitoring	Eigenmittel	OB aktiv	Beirat	Intersektionalität	Framing	Integration	Projekte	Konferenzen	Binnenmigration	Summe
1	Adana	1	0,6	1	1	0,6	1	1	0	1	1	1		9,20
2	Adiyaman	0	0	0	0	0	0	0	0,5	0	0,4	0		0,90
3	Afyonkarahisar													0,00
4	Agri													0,00
5	Aksaray													0,00
6	Alanya												x	0,00
7	Amasya													0,00
8	Ankara	1	0	1	1	0	1	0	0	1	1	1		7,00
9	Antakya	0	0	0	0,4	0	0	0	0	0	0	0	x	0,40
10	Antalya	0	0	0	0,4	0	0	0	0	0	0	0		0,40
11	Aydin	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	x	0,00
12	Balikesir	0	0	0	0,4	0	1	0	0	0	0	0	x	1,40
13	Bartin												x	0,00
14	Batman	0	0	0	0,2	0		1	-1	0,5	0	0	x	0,70
15	Beyoglu	0	0	0	1	0	0	0	-1	0	0	0		0,00
16	Bilecik												x	0,00
17	Bolu												x	0,00
18	Bursa	1	0,6	1	1	0	1	1	0,5	1	1	1		9,10
19	Canakkale	0	0	0	0	0,6	1	1	0	0	0	1	x	3,60
20	Denizli	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0,00
21	Diyarbakir	0	0	0	1	0	0,4	1	0,5	0	1	0		3,90
22	Düzce													0,00
23	Edirne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,2	0		0,20
24	Elazig													0,00
25	Erzincan	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	x	0,00
26	Erzurum	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	x	1,00
27	Eskisehir	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0,00
28	Gaziantep	1	0,6	1	1	1	1	1	0	1	1	1		9,60
29	Giresun	0	0	0	0	0	0	0	0,5	0	0,4	0,4	x	1,30
30	Hakkari												x	0,00
31	Hatay	0,4	0	0	1	0,6	1	0	0	0	1	1		5,00
32	Igdir												x	0,00
33	Isparta													0,00
34	Istanbul	1	0,6	0	1	0	1	1	0	1	1	1		7,60
35	Izmir	0	0	0	1	0	1	1	0	0		0		3,00
36	Kahramanmaras	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1		6,00
37	Karabük	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0,00
38	Karaman													0,00
39	Kars													0,00
40	Kastamonu												x	0,00
41	Kayseri	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0		5,00
42	Kilis	0,4	0	1	1	0,6	0	1	0	1	1	1		7,00
43	Kirikkale													0,00
44	Kirklareli	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0,00
45	Kirsehir												x	0,00
46	Kocaeli	0	0	0,4	0	0,6	0	0	0,5	0	0	1		2,50
47	Konya	0	0	0,4	1	0	0	0	0	1	1	0		3,40
48	Kütahya	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	x	0,00
49	Malatya												x	0,00
50	Manisa												x	0,00
51	Mardin	0,2	0	0	0	0	0	0,4	0,5	0	0	0		1,10
52	Mersin	0	0	0,4	1	0,6	0	1	0		1	1		5,00
53	Mugla	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0,00
54	Mus	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	x	0,00
55	Nevsehir	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	x	0,00
56	Nigde												x	0,00
57	Ordu												x	0,00
58	Osmaniye	0	0	0	0	0,4	0	0	0,5	0	0	0	x	0,90
59	Rize	0	0	0	0,2	0	0	0	0	0	0	0		0,20
60	Sakarya	0	0	0	1	0	0	0,4	0	0	0	0		1,40
61	Samsun	0	0	0	1	0	0	0,2	0	0	0	0	x	1,20
62	Sanliurfa	1	0	0,6	1	0,6	0	1	0,5	1	1	1		7,70
63	Siirt	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	x	0,00
64	Sinop	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0,00
65	Sirnak	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0,00
66	Tekirdag	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0,00
67	Tokat	0	0	0	0,2	0	0	0	0,5	0	0	0	x	0,70
86	Trabzon	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0,00
69	Usak	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	x	0,00
70	Van	0	0	0	0,2	0	0	0	0	0	0	0		0,20
71	Yalova	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	x	0,00
72	Yozgat												x	0,00
73	Zonguldak	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0,00

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

5.2 Rohdaten QCA

Kommune	INKLU	SYRER	PART	NGOS	WIRTS
Adana	9.6	11.32	0	1	6489
Ankara	7	1.76	0	0.66	12509
Bursa	9.7	5.85	1	0.66	10403
Canakkale	3.6	0.98	0	0	9705
Diyarbakir	4.9	1.33	0	1	4098
Gaziantep	9.6	21.66	1	1	6824
Hatay	5	25.95	0	0.66	5938
Istanbul	7.6	3.39	0	1	15171
Izmir	3	3.38	0	0	10752
Kahraman-maras	6	8.20	1	0.66	5898
Kayseri	6	5.79	1	0	7839
Kilis	7	73.28	1	1	5225
Kocaeli	2.5	2.78	1	0	14898
Konya	3.4	5.42	1	0	7273
Mersin	5	12.73	0	0.66	7635
Sanliurfa	7.7	20.05	1	1	3106

5.3 Literaturverzeichnis

Abdou, Leila H./Geddes, Andrew 2017: Managing superdiversity? Examining the intercultural policy turn in Europe. In: Policy & Politics, Jg. 45, Heft 4, 493–510.

Acar, Muhittin/Özgür, Hüseyin 2004: Training of Civil Servants in Turkey: Progress, Problems, and Prospects. In: International Journal of Public Administration, Jg. 27, 3–4, 197–218.

Acemoglu, Daron/Robinson, James A. 2020: Warum Nationen scheitern. Die Ursprünge von Macht, Wohlstand und Armut. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch.

Acker, Joan 1990: Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations. In: Gender and Society, Jg. 4, Heft 2, 139–158.

Acker, Joan 2000: Revisiting class: Thinking from gender, race, and organizations. In: Social politics, Jg. 7, Heft 2, 192–214.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Acker, Joan 2006: Inequality Regimes Gender, Class, and Race in Organizations. In: Gender & society, Jg. 20, Heft 4, 441–464.

Adar, Sinem 2020: Repatriation to Turkey's „safe zone" in Northeast Syria, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, www.swp-berlin.org/publikation/repatriation-to-turkeys-safe-zone-in-northeast-syria [21. 5. 2023].

Adar, Sinem/Püttmann, Friedrich 2022: Making EU-Turkey cooperation on migration sustainable. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, www.swp-berlin.org/publikation/making-eu-turkey-cooperation-on-migration-sustainable [21. 5. 2023].

Adıgüzel, Yusuf/Tekgöz, Nursen 2019: Türkiye'deki Suriyeliler ve Göç Yönetiminde Belediyelerin Rolü. UCLG-MEWA, Istanbul.

AFAD 2013: Türkiye'deki Suriyeli Sığınmacılar: Saha Araştırması Sonuçları 2013. Ankara.

Agranoff, Robert 2014: Local Governments in Multilevel Systems: Emergent Public Administration Challenges. In: The American Review of Public Administration, Jg. 44, Heft 4, 47–62.

Agranoff, Robert 2018: Local Governments in Multilevel Governance. The Administrative Dimension. Lanham: Lexington Books.

Agustín, Óscar G./Jørgensen, Martin B. (Hg.) 2019a: Solidarity and the ‚Refugee Crisis' in Europe. Cham: Springer International Publishing.

Agustín, Óscar G./Jørgensen, Martin B. 2019b: Solidarity Cities and Cosmopolitanism from Below: Barcelona as a Refugee City. In: Social Inclusion, Jg. 7, Heft 2, 198–207.

Ahi, Yasemin 2001: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Sozialstaat und Sozialpolitik in der Türkei. In: Kraus, Katrin/Geisen, Thomas (Hg.): Sozialstaat in Europa. Geschichte · Entwicklung Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 225–248.

Ahmed, Sara 2012: On Being Included. Racism and Diversity in Institutional Life. Durham: Duke University Press.

Akay, Hale 2015: Avrupa Birliği ile 10 yıl mali yardımlar, sivil toplum ve katılım. Türkiye Avrupa Vakfı. Istanbul.

Akbulut, Bürge/Karabıyık, Ertan/Akço, Seda/Ayaeş, Selin 2020: Göç Yollarında Görülmeyen Hayatlar. Durum ve İhtiyaç Analizi Adana, Gaziantep ve Şanlıurfa'da Yaşayan Suriyeli Göçebe ve Yarı-Göçebe Topluluklar ve Adana Ovası'nda Geçici Çadır Yerleşimlerinde Yaşayan Suriyeli Mevsimlik Geizici Tarım İşçileri. Ankara.

Akgül-Açıkmeşe, Sinem/Koppa, Marilena 2022: Turkey-EU Relations: The Security Perspective and the CDSP.

Akgündüz, Ahmet 1998: Migration to and from Turkey, 1783–1960: Types, numbers and ethno-religious dimensions. In: Journal of Ethnic and Migration Studies, Jg. 24, Heft 1, 97–120.

Akıncı, Buket/Nergiz, Ahmet/Gedik, Ercan 2015: Uyum Süreci Üzerine Bir Değerlendirme: Göç ve Toplumsal Kabul. An Assesment on Process of Adaptation: Migration and Social Acceptance. In: Göç Araştırmaları Dergisi (The Journal of Migration Studies), Jg. 1, Heft 2, 58–83.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Akman, Kaan 2018: Göç Yönetiminde Yerel Yönetimler ve STK İşbirliği. In: Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, Jg. 1, Heft 3, 452–466.

Aksel, Damla B./İçduygu, Ahmet 2018: National Report on Turkey: Patterns of Politicization on Refugees and Policy Responses. CEASEVAL Research on The Common European Asylum System, Nr. 10. Chemnitz.

Aksel, Damla B./İçduygu, Ahmet 2019: Borders and the Mobility of Migrants in Turkey. CEASEVAL Research on The Common European Asylum System, Nr. 32. Chemnitz.

Aksulu, Kaan 2020: SGDD – ASAM / Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği. In: SGDD-ASAM vom 07. 12. 2020.

Aktepe, Eray/Tekdere, Mustafa/Gürbüz, Abdullah 2017: Toplumsal Uyum ve Bütünleşme Bağlamında Erzincan'a Yerleştirilen Ahıska Türkleri Üzerine Bir Değerlendirme. In: Göç Araştırmaları Dergisi (The Journal of Migration Studies), Jg. 3, Heft 2, 138–170.

Alaranta, Toni 2022: Turkey's Foreign Policy Narratives. Implications of Global Power Shifts. Cham: Springer International Publishing; SPRINGER.

Aldrich, Howard/Herker, Diane 1977: Boundary Spanning Roles and Organization Structure. In: The Academy of Management Review, Jg. 2, Heft 2, 217–230.

AleviNet (2021): Ege'de 16 sığınmacı hayatını kaybetti. alevinet12.com/dunya/ege-de-16-siginmaci-hayatini-kaybetti/ [17. 01. 2022].

Alford, John/Head, Brian W. 2017: Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. In: Policy and Society, Jg. 36, Heft 3, 397–413.

Alikhani, Behrouz/Rommel, Inken 2018: Aufstieg des Kulturrassismus: Von Huntington zu Sarrazin. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, Jg. 12, Heft 1, 9–24.

Allport, Gordon W. 1954: The Nature of Prejudice. Addison: Wesley Publishing Company.

Alpes, Maybritt J./Tunaboylu, Sevda/Ulusoy, Orcun/Hassan, Saima 2017: Post-deportation risks under the EU-Turkey Statement: What happens after readmission to Turkey? Policy Briefs, 2017/30, Migration Policy Centre.

Altan, Yakup/Tülüceoglu, Süleyman 2016: Türk Kamu Yönetiminde İyi Yönetişim Algısı: Isparta Örneği. Good Governance Perception in Turkish Public Administration: Isparta. In: Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Jg. 8, Heft 16, 302.

Altunok, Mustafa 2019: Development of Turkish Public Administration. In: Farazmand, Ali (Hg.): Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance. Cham: Springer International Publishing, 1–7.

Ambrosini, Maurizio 2018: Irregular Immigration in Southern Europe. Actors, Dynamics and Governance. Cham: Springer International Publishing.

Amelina, Anna 2017: After the Reflexive Turn in Migration Studies: Towards the Doing Migration Approach. Working Paper Series „Gender, Diversity and Migration".

Amelina, Anna/Faist, Thomas 2012: De-naturalizing the national in research methodologies: key concepts of transnational studies in migration. In: Ethnic and Racial Studies, Jg. 35, Heft 10, 1707–1724.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Anderson, Bridget 2019: New directions in migration studies: towards methodological de-nationalism. In: Comparative Migration Studies, Jg. 7, Heft 1, 1–13.
Andic, Fuat M./Andic, Suphan 1981: Fritz Neumark, Teacher and Reformer: A Turkish View. In: FinanzArchiv/Public Finance Analysis, Jg. 39, Heft 1, 11–19.
Ansell, Christopher/Gash, Alison 2018: Collaborative Platforms as a Governance Strategy. In: Journal of Public Administration Research and Theory, Jg. 28, Heft 1, 16–32.
Ansell, Christopher/Torfing, Jacob 2021: Co-creation: the new kid on the block in public governance. In: Policy & Politics, Jg. 49, Heft 2, 211–230.
Ansell, Christopher/Trondal, Jarle/Øgård, Morten (Hg.) 2017: Governance in turbulent times. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
Arat, Yeşim 1989: The patriarchal paradox. Women politicians in Turkey. Rutherford: Fairleigh Dickinson University Press.
Arat, Yeşim 2005: Rethinking Islam and liberal democracy. Islamist women in Turkish politics. Albany: State University of New York Press.
Arendt, Hannah 2007: We Refugees. In: Arendt, Hannah/Kohn, Jerome (Hg.): The Jewish writings. New York: Schocken Books.
Ark-Yıldırım, Ceren/Smyrl, Marc (Hg.) 2021: Social Cash Transfer in Turkey. Toward Market Citizenship. Cham: Springer International Publishing; Imprint Palgrave Macmillan.
Arnold, Taylor/Ballier, Nicolas/Lissón, Paula/Tilton, Lauren 2019: Beyond lexical frequencies: using R for text analysis in the digital humanities. In: Language Resources and Evaluation, Jg. 53, Heft 4, 707–733.
Arslan, Emre/Bozay, Kemal (Hg.) 2016: Symbolische Ordnung und Bildungsungleichheit in der Migrationsgesellschaft. Wiesbaden: Springer VS.
Aslan Akman, Canan/Akçalı, Pınar 2017: Changing the system through instrumentalizing weak political institutions: the quest for a presidential system in Turkey in historical and comparative perspective. In: Turkish studies, Jg. 18, Heft 4, 577–600.
Aslantürk, Oğuzhan/Tunç, Erdem 2018: Türkiye'de Yabancıların Çalışma İzinleri: Suriyeliler Örneği. Work Permit of Foreigners in Turkey and the Case of Syrians. In: Ombudsman Akademik, Jg. 5, Heft 9, 141–180.
Ataç, Ilker 2019: Deserving Shelter: Conditional Access to Accommodation for Rejected Asylum Seekers in Austria, the Netherlands, and Sweden. In: Journal of Immigrant & Refugee Studies, Jg. 17, Heft 1, 44–60.
Ataç, Ilker/Heck, Gerda/Hess, Sabine/Kaşlı, Zeynep/Ratfisch, Philipp/Soykan, Cavidan/Yılmaz, Bediz (Hg.) 2017: Turkey's changing migration regime and its global and regional dynamics. Bielefeld: Transcript.
Ataç, Ilker/Rosenberger, Sieglinde 2019: Social Policies as a Tool of Migration Control. In: Journal of Immigrant & Refugee Studies, Jg. 17, Heft 1, 1–10.
Ataç, Ilker/Rygiel, Kim/Stierl, Maurice 2021: Building Transversal Solidarities in European Cities: Open Harbours, Safe Communities, Home. In: Critical Sociology, Jg. 47, Heft 6, 923–939.
Ataç, Ilker/Schwiertz, Helge/Jørgensen, Martin B./Vandevoordt, Robin/Hinger, Sophie/Spindler, Susanne 2023: Negotiating Borders through a Politics of Scale: Mu-

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

nicipalities and Urban Civil Society Initiatives in the Contested Field of Migration. In: Geopolitics, 1–27.

Atalay, İrfan/Dikmen, Ferda/Bosnalı, Sonel/Topaloğlu, Yusuf 2018: Ovakent Özbek Göçmenlerinde Kültürleşme Düzeyleri. In: Göç Dergisi, Jg. 5, Heft 2, 145–174.

Atila Demir, Sevim 2018: Sakarya'daki Yaşlı Suriyelilerin Göç Deneyimleri ve Sorunları. In: Göç Dergisi, Jg. 5, Heft 2, 205–218.

Aulenbacher, Brigitte/Décieux, Fabienne 2018: Prekaritäten: internationale Forschung zu globalen Ungleichheiten, Ungleichzeitigkeiten und Geschlecht. In: Kortendiek, Beate/Riegraf, Birgit/Sabisch, Katja (Hg.): Handbuch interdisziplinäre Geschlechterforschung. Wiesbaden: Springer VS, 1–10.

Avcı, Elif/Taşkın, Nilüfer/Aslan, Ekrem 2021: Mülteci ve göçmenlerin katilim hakkını kent konseyleri üzerinden düşünmek. RESLOG. Istanbul.

Aydın, Abdullah 2019: Türkiye'de İlk Modern Yerel Yönetim Denemesi Olan Altıncı Daire-İ Belediye İle Sixième Arrondissement Karşılaştırması. In: OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi.

Aydin, Hasan/Mak, Viktor/Andrews, Kristina 2021: Academic Freedom and Living in Exile: Experiences of Academics in Turkey: Human Rights in Turkey: Springer, Cham, 339–363.

Babacan, Errol 2014: Die finanzialisierte Akkumulationsstrategie der Türkei und ihre Risiken. In: Nölke, Andreas/May, Christian/Claar, Simone (Hg.): Die großen Schwellenländer. Ursachen und Folgen ihres Aufstiegs in der Weltwirtschaft. Wiesbaden: Springer VS, 227–245.

Baban, Feyzi/Ilcan, Suzan/Rygiel, Kim 2017: Syrian refugees in Turkey: pathways to precarity, differential inclusion, and negotiated citizenship rights. In: Journal of Ethnic and Migration Studies, Jg. 43, Heft 1, 41–57.

Bade, Klaus J./Bommes, Michael 2004: Migration – Integration – Bildung. Grundfragen und Problembereiche: IMIS Beiträge, 7–20.

Bahn/Christopher/Potz/Petra/Rudolph/Hedwig: Urbane Regime – Möglichkeiten und Grenzen des Ansatzes. Discussion Paper SP III 2003–201 Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.

Bakir, Caner/Ertan, Güne (Hg.) 2018: Policy Analysis in Turkey. Bristol: Policy Press.

Baklacıoğlu, Nurcan Ö. 2017: Gendering Migration Across Euro-Mediterranean Borders: Syrian refugee women on the way to the Europe. In: Türkiye Ortadoğu Çalışmaları Dergisi.

Baklacioglu, Nurcan O. 2017: Historical Memory of Asylum Policy in Turkey: Ottoman Legacies and Syrian Refugee ‚Crisis' Challenges. In: Review of History and Political Science, Jg. 5, Heft 2.

Balaban, Osman/Özgür, Busen/Sakar, Begüm 2021: İklim değişikliği, göç ve yerel yönetimler. RESLOG. Ankara.

Banerjee, Kiran 2018: Rethinking the Global Governance of International Protection. In: Columbia Journal of Transnational Law.

Bank, André/Karadag, Roy 2013: The ‚Ankara Moment': the politics of Turkey's regional power in the Middle East, 2007–11. In: Third World Quarterly, Jg. 34, 287–304.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Barbehön, Marlon/Münch, Sybille/Gehring, Petra/Grossmann, Andreas/Haus, Michael/Heinelt, Hubert 2016: Urban Problem Discourses: Understanding the Distinctiveness of Cities. In: Journal of Urban Affairs, Jg. 38, Heft 2, 236–251.

Barmeyer, Christoph/Grosskopf, Sina 2019: Von sozialem zu interkulturellem Kapital: Migranten als interkulturelle Brückenbauer in Organisationen. In: Genkova, Petia/Riecken, Andrea (Hg.): Handbuch Migration und Erfolg. Psychologische und sozialwissenschaftliche Aspekte. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 1–16.

Barnett, Laura 2002: Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime. In: International Journal of Refugee Law, Jg. 14, 2 and 3, 238–262.

Barskanmaz, Cengiz 2019: Recht und Rassismus. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.

Barthoma, Soner/Gökalp Aras, N. E./Şahin Mencütek, Zeynep/Cetrez, Onver/Atto, Naures 2020: Integration Policies – Trends, Problems and Challenges: An Integrated Report of 9 Country Cases: Zenodo.

Baş, Cemal 2019: Etkin Kent Yönetimi. In: TBB (Hg.): Iller ve Belediyeler. Ankara, 44–47.

Bauböck, Rainer 2019: Mare nostrum: the political ethics of migration in the Mediterranean. In: Comparative Migration Studies, Jg. 7, Heft 1, 1–15.

Bauder, Harald 2008a: Immigration Debate in Canada: How Newspapers Reported, 1996–2004. In: Journal of International Migration and Integration/Revue de l'integration et de la migration internationale, Jg. 9, Heft 3, 289–310.

Bauder, Harald 2008b: Media Discourse and the New German Immigration Law. In: Journal of Ethnic and Migration Studies, Jg. 34, Heft 1, 95–112.

Bauder, Harald 2017: Sanctuary Cities: Policies and Practices in International Perspective. In: International Migration, Jg. 55, Heft 2, 174–187.

Bauder, Harald 2021: Urban Solidarity: Perspectives of Migration and Refugee Accommodation and Inclusion. In: Critical Sociology, Jg. 47, Heft 6, 875–889.

Bauder, Harald/Darling, Jonathan (Hg.) 2020: Sanctuary cities and urban struggles. Rescaling migration, citizenship, and rights. Baltimore, Maryland, Baltimore, Md.: Project Muse.

Bauer, Michael W./Grande, Edgar (Hg.) 2018: Perspektiven der Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Bauhardt, Christine 2018: Feministische Ökonomiekritik: Arbeit, Zeit und Geld aus einer materialistischen Geschlechterperspektive. In: Kortendiek, Beate/Riegraf, Birgit/Sabisch, Katja (Hg.): Handbuch interdisziplinäre Geschlechterforschung. Wiesbaden: Springer VS, 1–9.

Baumgartner, Frank R./Jones, Bryan D. 1993: Agendas and instability in American politics. Chicago: Univ. of Chicago Press.

Bayraktar, S. U. 2007: Turkish municipalities: Reconsidering local democracy beyond administrative autonomy. In: European journal of Turkish studies.

Bayraktar, S. U./Massicard, Elise 2012: Decentralisation in Turkey. Focales.

Bayraktar, Ulaş 2018: Policy-making at local level: an analysis of Turkish municipalities: Policy Analysis in Turkey: Policy Press, 105–120.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bayraktar, Ulaş/Tansug, Çağla 2016: Local Service Delivery in Turkey. In: Wollmann, Hellmut/Koprić, Ivan/Marcou, Gérard (Hg.): Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision. London: Palgrave Macmillan UK, 217–231.

Bazurli, Raffaele/Kaufmann, David 2022: Insurgent Asylum Policies in European Cities: A Multi-Level Governance Perspective. In: Urban Affairs Review, 107808742210915.

Behnke, Nathalie 2018: Die Analyse von Koordination: Wo empirische Verwaltungsforschung und Governance-Ansatz voneinander lernen können. In: Bauer, Michael W./Grande, Edgar (Hg.): Perspektiven der Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 257–271.

Behrens, Melanie/Bukow, Wolf-Dietrich/Cudak, Karin/Strünck, Christoph (Hg.) 2016: Inclusive City. Überlegungen zum gegenwärtigen Verhältnis von Mobilität und Diversität in der Stadtgesellschaft. Wiesbaden: Springer VS.

Benhabib, Seyla 2005: Borders, Boundaries, and Citizenship. In: PS, political science & politics, Jg. 38, Heft 4, 673–677.

Benoit, Kenneth 2020: Text as Data: An Overview. In: Curini, Luigi/Franzese, Robert (Hg.): Handbook of Research Methods in Political Science and International Relations. Thousand Oaks: Sage, 461–497.

Benoit, Kenneth/Laver, Michael/Mikhaylov, Slava 2009: Treating Words as Data with Error: Uncertainty in Text Statements of Policy Positions. In: American Journal of Political Science, Jg. 53, Heft 2, 495–513.

Benoit, Kenneth/Watanabe, Kohei/Wang, Haiyan/Nulty, Paul/Obeng, Adam/Müller, Stefan/Matsuo, Akitaka 2018: quanteda: An R package for the quantitative analysis of textual data. In: Journal of Open Source Software, Jg. 3, Heft 30, 774.

Benz, Arthur 2008: Der Staat als politisches Projekt – eine theoretische Skizze. In: Bröchler, Stephan/Lauth, Hans-Joachim/Biermann, Brigitte (Hg.): Politikwissenschaftliche Perspektiven. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, 71–92.

Benz, Arthur 2018: Zur Legitimation administrativer Entscheidungen. In: Bauer, Michael W./Grande, Edgar (Hg.): Perspektiven der Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 73–100.

Benz, Arthur 2021: Policy Change and Innovation in Multilevel Governance. Cheltenham, Gloucestershire, UK: Edward Elgar Publishing.

Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hg.) 2007a: Handbuch Governance. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg 2007b: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.

Berg-Schlosser, Dirk 2012: Comparative Area Studies – goldener Mittelweg zwischen Regionalstudien und universalistischen Ansätzen? In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, Jg. 6, Heft 1, 1–16.

Berg-Schlosser, Dirk/Badie, Bertrand/Morlino, Leonardo (Hg.) 2020: The SAGE handbook of political science. 3. London: SAGE Publications Ltd.

Bernt, Matthias 2019: ‚Urban regimes' and ‚migration regimes': contradictions, connections and potentials. In: Erdkunde, Jg. 73, Heft 1, 9–17.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Betts, Alexander 2011: Global migration governance. Oxford: Oxford Univ. Press.

Betts, Alexander 2008: International cooperation in the global refugee regime. GEG Working Paper. Oxford.

Betts, Alexander/Ali, Ali/Memisoglu, Fulya 2017: Local Politics and the Syrian Refugee Crisis: Exploring Responses in Turkey, Lebanon, and Jordan.

Betts, Alexander/Collier, Paul 2017: Refuge. Transforming a broken refugee system. Chichester: Allen Lane an imprint of Penguin Books.

Betts, Alexander/Memisoglu, Fulya/Ali, Ali 2021: What Difference do Mayors Make? The Role of Municipal Authorities in Turkey and Lebanon's Response to Syrian Refugees. In: Journal of Refugee Studies, Jg. 34, Heft 1, 491–519.

Betts, Alexander/Orchard, Phil (Hg.) 2014: Implementation and world politics. How international norms change practice. Oxford, New York, New York: Oxford University Press.

Bevir, Mark/Rhodes, R. A. w. 2015: The state as cultural practice. Oxford: Oxford University Press.

Biçki, Doğan 2011: Geleceğin kentte inşası: Çanakkale kırsalında göç eğilimleri. Making the future in the urban: Migration trends in rural Çanakkale. In: Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Jg. 16, Heft 3, 149–169.

Bicquelet, Aude/Weale, Albert 2011: Coping with the Cornucopia: Can Text Mining Help Handle the Data Deluge in Public Policy Analysis? In: Policy & Internet, Jg. 3, Heft 4, 1–21.

Bilecen, Başak/Barglowski, Karolina/Faist, Thomas/Kofman, Eleonore 2019: Gendered dynamics of transnational social protection. In: Comparative Migration Studies, Jg. 7, Heft 1, 1–14.

Birkland, Thomas A. 1998: Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting. In: Journal of Public Policy, Jg. 18, Heft 1, 53–74.

Blatter, Joachim/Haverland, Markus 2012: Designing case studies. Explanatory approaches in small-N research. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Bock, Jan-Jonathan 2018: State Failure, Polarization, and Minority Engagement in Germany's Refugee Crisis. In: International Journal of Politics, Culture, and Society, Jg. 31, Heft 4, 375–396.

Bodemann, Y. M./Yurdakul, Gökçe 2009: Deutsche Türken, jüdische Narrative und Fremdenangst: Strategien der Anerkennung. In: Schneiders, Thorsten G. (Hg.): Islamfeindlichkeit. Wenn die Grenzen der Kritik verschwimmen. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, 209–237.

Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang 2014: Der Zugang zu den Experten: die Vorbereitung der Erhebung. In: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hg.): Interviews mit Experten. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 27–47.

Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang 2005: Das theoriegenerierende Experteninterview. In: Bogner, Alexander (Hg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen: Leske + Budrich, 33–70.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Bogumil, Jörg 2002: Zum Verhältnis von Politik- und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. In: polis, Heft 54.

Bogumil, Jörg 2018: Kommunale Selbstverwaltung – Gemeinden/Kreise. In: Voigt, Rüdiger (Hg.): Handbuch Staat. Wiesbaden: Springer VS, 765–774.

Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz/Krönke, Christoph 2018: Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 2004: Local Governance und gesellschaftliche Integration. In: Lange, Stefan/Schimank, Uwe (Hg.): Governance und gesellschaftliche Integration. Wiesbaden, s.l.: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 147–166.

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine 2020: Integrationsverwaltung im Föderalismus. In: Knüpling, Felix/Kölling, Mario/Kropp, Sabine/Scheller, Henrik (Hg.): Reformbaustelle Bundesstaat. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 459–483.

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Proeller, Isabella 2019: Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil/Jörg/Hafner/Jonas/Kuhlmann/Sabine 2016: Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und der Asylantragsbearbeitung. In: Die Verwaltung, Jg. 49, Heft 2, 289–300.

Bohne, Eberhard 2018: Verwaltungswissenschaft. Eine interdisziplinäre Einführung in die Grundlagen. Wiesbaden: Springer VS.

Böke, Karin/Jung, Matthias/Niehr, Thomas/Wengeler, Martin 2000: Vergleichende Diskurslinguistik. Überlegungen zur Analyse internationaler und intralingualer Textkorpora. In: Niehr, Thomas/Böke, Karin (Hg.): Einwanderungsdiskurse. Vergleichende diskurslinguistische Studien. Wiesbaden: Westdt. Verl., 11–36.

Bölükbaşı, Tolga H./Ertugal, Ebru 2019: Napoleonic tradition, majoritarianism, and Turkey's statist policy style. In: Howlett, Michael/Tosun, Jale (Hg.): Policy styles and policy-making. Exploring the linkages. London, New York, NY: Routledge, Taylor and Francis Group, 351–374.

Bölükbaşı, Tolga H./Ertugal, Ebru/Özçürümez, Saime 2018: Europeanisation of policy-making in Turkey and its limits. In: Bakir, Caner/Ertan, Güne (Hg.): Policy Analysis in Turkey. Bristol: Policy Press, 143–161.

Bommes, Michael 1999: Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bommes, Michael 2003: Immigration and Welfare. Challenging the Borders of the Welfare State. Hoboken: Taylor and Francis.

Bommes, Michael 2006: Illegale Migration in der modernen Gesellschaft. Resultat und Problem der Migrationspolitik europäischer Nationalstaaten. In: Alt, Jörg/Bommes, Michael (Hg.): Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, 95–116.

Bommes, Michael 2011: Migration und Migrationsforschung in der modernen Gesellschaft. Eine Aufsatzsammlung.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Bommes, Michael 2018: Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik. In: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS, 99–123.

Boşnak, Büke 2021: Politics of Subsidiarity in Refugee Reception: The Case of Civil Society in Turkey. In: Journal of Immigrant & Refugee Studies, Jg. 19, Heft 3, 301–315.

Bostancı, Papatya/Durmaz, Ezgi 2021: Göçle İlgili Planlama ve Kapsayıcı Politikaların Üretilmesinde İstanbul'daki Yerel Yönetimlerin Rolü – İBB Deneyimi. In: Göç Dergisi, Jg. 8, Heft 1.

Bovaird, Tony/Loeffler, Elke 2012: From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. In: Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, Jg. 23, Heft 4, 1119–1138.

Brinkmann, Heinz U./Panreck, Isabelle-Christine (Hg.) 2019: Rechtspopulismus in Einwanderungsgesellschaften. Die politische Auseinandersetzung um Migration und Integration. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Brown, N. D./Jacoby-Senghor, Drew S./Raymundo, Isaac 2022: If you rise, I fall: Equality is prevented by the misperception that it harms advantaged groups. In: Science advances, Jg. 8, Heft 18, eabm2385.

Brunsson, Nils 2006: The organization of hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations. Copenhagen: Business School Press.

Buche/Jonas/Markus B. Siewert 2015: Qualitative Comparative Analysis (QCA) in der Soziologie – Perspektiven, Potentiale und Anwendungsbereiche. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 44, Heft 6, 386–406.

Bukow, Wolf-Dietrich (Hg.) 2006: Biographische Konstruktionen im multikulturellen Bildungsprozess. Individuelle Standortsicherung im globalisierten Alltag. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.

Bulut, Yakup 2015: Uluslararası Göç ve Mülteci Sorununun Çözümünde Kamu Yönetiminin Rolü. Role of Public Andministratin in the Resolution of International Migration and Refugee Studies. Kocaeli.

Bulut, Yakup/Akin, Soner (Hg.) 2020: Yerel, Ulusal ve Küresel Boyutlarıyla Göç ve Mülteci Sorunu. Konya, İstanbul.

Bulut, Yakup/Akın, Soner/Kahraman, Ömer F. 2017: Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkisi. In: Strategic Public Management Journal, Jg. 3, Heft 6, 23–34.

Bulut, Yakup/Bimay, Muzaffer 2020: Göçe İlişkin Kavram ve Kuramlar. In: Bulut, Yakup/Akin, Soner (Hg.): Yerel, Ulusal ve Küresel Boyutlarıyla Göç ve Mülteci Sorunu. Konya, İstanbul.

Bulut, Yakup/Duruel, Mehmet/Kara, Mehmet/Bilbay, Ömer F. 2016: Yerel Yönetimlerde İnsan Kaynaklarının Etkin Yönetimi: Hatay'da Bir Uygulama. In: Strategic Public Management Journal, Jg. 2, Heft 3, 1.

Bulut, Yakup/Taniyici, Saban 2006: Representativeness and attitudes of municipal council members in Turkey: The case of Erzincan province. In: Local Government Studies, Jg. 32, Heft 4, 413–428.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2022: Prognose der Kommunalfinanzen.

Bursa Büyükşehir Belediyesi (2022): Göç şehri Bursa'nın yeni göçmen stratejisi. www.bursa.bel.tr/haber/goc-sehri-bursanin-yeni-gocmen-stratejisi-31090 [03.04.2022].

Büyükdağ, Gülden/Gülper, Mesut/Çelikçeken, Sertaç 2019: Türkiye'de Yabancı Uyruklu Göçmen Öğrencilerin Türk Öğrencilere Karşı Duygusal Mesafe Durumlarının İncelenmesi: İstanbul-Avcılar Örneği. In: Göç Dergisi, Jg. 6, Heft 2, 249–264.

Cağlar, Ayse 2013: Turkey and Europe: Locating Homeland Ties and Re-scaling Migration Scholarship. In: European Review, Jg. 21, Heft 3, 400–411.

Çakırer Özservet, Yasemin/Küçük, Hülya 2019: Mahalle odaklı katılım.

Caliskan, Koray 2017: Explaining the end of military tutelary regime and the July 15 coup attempt in Turkey. In: Journal of Cultural Economy, Jg. 10, Heft 1, 97–111.

Campagna, Norbert 2018: Rechtsstaat. In: Voigt, Rüdiger (Hg.): Handbuch Staat. Wiesbaden: Springer VS, 349–359.

Campbell, Kelly B. 2005: Theorizing the Authentic. In: Administration & Society, Jg. 36, Heft 6, 688–705.

Can, Ali 2019: Sociopolitical Factors Giving Rise to the Kurdish Question in Turkey. In: Farazmand, Ali (Hg.): Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance. Cham: Springer International Publishing, 1–7.

Capano, Giliberto/Galanti, Maria T. 2020: From policy entrepreneurs to policy entrepreneurship: actors and actions in public policy innovation. In: Policy & Politics.

Caponio, Tiziana 2019: City Networks and the Multilevel Governance of Migration. Policy Discourses and Actions. In: SSRN Electronic Journal.

Caponio, Tiziana 2021: Governing Migration through Multi-Level Governance? City Networks in Europe and the United States. In: JCMS: Journal of Common Market Studies, Jg. 59, Heft 6, 1590–1606.

Caponio, Tiziana 2022a: Making Sense of the Multilevel Governance of Migration. City Networks Facing Global Mobility Challenges. Cham: Palgrave Macmillan.

Caponio, Tiziana 2022b: Scaling migration network governance? City networks and civil society in multilevel policymaking dynamics. In: Global Networks, Jg. 22, Heft 3, 397–412.

Caponio, Tiziana/Jones-Correa, Michael 2018: Theorising migration policy in multilevel states: the multilevel governance perspective. In: Journal of Ethnic and Migration Studies, Jg. 44, Heft 12, 1995–2010.

Caponio, Tiziana/Scholten, Peter/Zapata-Barrero, Ricard (Hg.) 2019: The Routledge handbook of the governance of migration and diversity in cities. London, New York: Routledge.

Çatak, Bilge D. 2016: Mülteci olmak: Mersin'de yaşayan Filistinli mültecilerin göç hikâyeleri. In: Göç Dergisi, Jg. 3, Heft 2, 200–224.

CATS Network 2021: What might Turkey's enhanced engagement in Afghanistan mean for Ankara, NATO, and for the future of Afghanistan?

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Cebolla-Boado, Héctor/González Ferrer, Amparo/Nuhoğlu Soysal, Yasemin 2021: It is all about „Hope“: evidence on the immigrant optimism paradox. In: Ethnic and Racial Studies, Jg. 44, Heft 2, 252–271.

Çelik, Çetin/White, Holly 2021: Forced Migration and Protection: Turkey's Domestic Responses to the Syrian Refugees. In: European Review, 1–21.

Cengiz, Deniz/Özgür, Ertuğrul M. 2021: Suriyeli Mültecilerin Antakya'daki Mekânsal Ayrışma Örüntüsünün Haritalanması. Mapping the Spatial Segregation Pattern of Syrian Refugees in Antakya. In: Göç Dergisi, Jg. 8, Heft 2, 347–364.

Cepiku, Denita/Giordano, Filippo 2014: Co-Production in Developing Countries: Insights from the community health workers experience. In: Public Management Review, Jg. 16, Heft 3, 317–340.

Ceylan, Ahmet/Uslu, İsa 2019: Türkiye Cumhuriyeti'ne Yönelen Kitlesel Göç Hareketleri ve Kabul Mekanizmasındaki Yaklaşımlara İlişkin Bir İnceleme: 1989 Bulgaristan, 1991 Irak ve 2011 Suriye Göçleri. In: Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları – Recent Period Turkish Studies, Jg. 0, Heft 36.

Ceylan, Rauf 2006: Ethnische Kolonien. Entstehung, Funktion und Wandel am Beispiel türkischer Moscheen und Cafés. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Chimni, B. S. 1998: The Geopolitics of Refugee Studies A View from the South. In: Journal of Refugee Studies, Jg. 11, Heft 4, 350–374.

Chimni, B. S. 2004: From Resettlement to Involuntary Repatriation: Towards a Critical History of Durable Solutions to Refugee Problems. In: Refugee Survey Quarterly, Jg. 23, Heft 3, 55–73.

Christmann, Anna 2014: Von Government zu Governance? Acht europäische Metropolregionen im Vergleich. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, Jg. 8, S1, 141–167.

Çiğdem, Yalçın 2015: Türkiye'de ev hizmetlerinde çalışan göçmen kadınlar ve ekonomik şiddet. In: Fe Dergi: Feminist Eleştiri, Jg. 7, Heft 1, 50–60.

Çoban, Kadir 2019: Yerel yönetimlerde katılımcı bütçeleme ve kent konseylerin rolü. (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Yüksek Lisans Tezi). Ankara.

Colbern, Allan/Ramakrishnan, S. K. 2021: Citizenship reimagined. A new framework for state rights in the United States. Cambridge, UK, New York, NY, Port Melbourne, New Delhi, Singapore: Cambridge University Press4060 XVII 438 Seiten.

Çöltekin, Çağrı/Doğruöz, A. S./Çetinoğlu, Özlem 2022: Resources for Turkish natural language processing. In: Language resources and evaluation, 1–40.

Constable, Nicole 2009: The Commodification of Intimacy: Marriage, Sex, and Reproductive Labor. In: Annual Review of Anthropology, Jg. 38, Heft 1, 49–64.

Çoşkun, Emel 2014: Türkiye'de Göçmen Kadınlar ve Seks Ticareti. In: Çalışma ve Toplum : Ekonomi ve Hukuk Dergisi, Heft 42, 185–206.

Coşkun, Emel 2015: Kayıtdışı Çalışma ve Fuhuş Kıskacında Göçmen Kadınlar. In: Diskar, Heft 4, 104–115.

Crenshaw, Kimberle 1989: Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. In: University of Chicago Legal Forum, Jg. 8, Heft 1, 139–167.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Crul, Maurice 2016: Super-diversity vs. assimilation: how complex diversity in majority–minority cities challenges the assumptions of assimilation. In: Journal of Ethnic and Migration Studies, Jg. 42, Heft 1, 54–68.

Çuhadar, Ekin/Arus, Elmas 2020: Roman hakları alanında çalışan sivil toplum örgütleri için yerel savunuculuk rehberi. YERELIZ.

Cumhuriyet (6. 3. 2022): Türkiye'de kaç Ukraynalı mülteci var? www.cumhuriyet.com.tr/turkiye/turkiyede-kac-ukraynali-multeci-var-suleyman-soylu-acikladi-1913529 [06. 03. 2022].

Cvajner, Martina/Echeverría, Gabriel/Sciortino, Giuseppe 2018: What Do We Talk when We Talk about Migration Regimes? The Diverse Theoretical Roots of an Increasingly Popular Concept. In: Pott, Andreas/Rass, Christoph/Wolff, Frank (Hg.): Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime? Wiesbaden: Springer VS, 65–80.

Dabag, Mihran/Platt, Kristin 1998: Genozid und Moderne. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Dahinden, Janine 2016: A plea for the ‚de-migranticization' of research on migration and integration. In: Ethnic and Racial Studies, Jg. 39, Heft 13, 2207–2225.

Dahinden, Janine/Fischer, Carolin/Menet, Joanna 2021: Knowledge production, reflexivity, and the use of categories in migration studies: tackling challenges in the field. In: Ethnic and Racial Studies, Jg. 44, Heft 4, 535–554.

Danış, Didem/Nazlı, Dilara 2019: A Faithful Alliance Between the Civil Society and the State: Actors and Mechanisms of Accommodating Syrian Refugees in Istanbul. In: International Migration, Jg. 57, Heft 2, 143–157.

Danken, Thomas/Dribbisch, Katrin/Lange, Anne 2016: Studying Wicked Problems Forty Years On: Towards a Synthesis of a Fragmented Debate. In: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Jg. 9, Heft 1, 253–268.

Dannecker, Petra 2018: Globalisierung: Geschichte, Ansätze und Themen aus der Perspektive der Geschlechterforschung. In: Kortendiek, Beate/Riegraf, Birgit/Sabisch, Katja (Hg.): Handbuch interdisziplinäre Geschlechterforschung. Wiesbaden: Springer VS, 1–10.

Daoudov, Murat 2015: Gaziantep büyükşehir belediyesi için uluslararası işbirliği raporu. Orta Doğu Kalkınma Ağı (Middle East Development Network/MDN).

Darling, Jonathan/Bauder, Harald 2019: Sanctuary cities and urban struggles. Rescaling migration, citizenship, and rights: Manchester University Press.

Dayioğlu, Kadir 2020: Kuruluşundan Günümüze Kayseri Belediye Başkanları. Kayseri.

Demir, Fatih 2018: Post-NPM and re-centralisation: current themes in Europe and Turkey. In: Journal of Contemporary European Studies, Jg. 26, Heft 2, 149–164.

Demir, Fatih 2020: Public Management Reform in Turkey. The Impact of Europeanization and Beyond. Cham: Springer International Publishing; Imprint Springer.

Demirkaya, Yüksel (Hg.) 2016: New public management in Turkey. Local government reform. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Demirkaya, Yüksel 2019: Strategic Planning Experiences in Turkish Municipalities. In: Hinţea, Călin E./Profiroiu, Marius C./Ţiclău, Tudor C. (Hg.): Strategic Planning in Local Communities. Cham: Springer International Publishing, 179–207.

Demiryontar, Birce 2021: Accession conditionality and migration diplomacy: Turkey's dual identity in migration policy negotiations with the EU. In: European Politics and Society, Jg. 22, Heft 1, 88–103.

Demmke, Christoph 2019: Reform der öffentlichen Dienste im internationalen Vergleich. In: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 373–383.

Deniz, A. Ç./Ekinci, Yusuf/Hülür, A. B. 2019: Bizim Müstakbel Hep Harap Oldu" Suriyeli Sığınmacıların Gündelik Hayatı Antep-Kilis Çevresi. In: Göç Dergisi, Jg. 6, Heft 2, 279–283.

Die Bundesregierung 2021: Fakten zur EU-Türkei-Erklärung. www.bundesregierung.de/breg-de/mediathek/07-eu-tuerkei-gipfel-1967142 [12. 10. 2021].

Diehl, Claudia/Koenig, Matthias 2011: Religiosität und Geschlechtergleichheit – Ein Vergleich türkischer Immigranten mit der deutschen Mehrheitsbevölkerung. In: Meyer, Hendrik (Hg.): Politik und Islam. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden, 191–215.

DiMaggio, Paul 2015: Adapting computational text analysis to social science (and vice versa). In: Big Data & Society, Jg. 2, Heft 2, 205395171560290.

DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. 1983: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: American Sociological Association, Jg. 48, Heft 2, 147–160.

Doğan, Necmettin/Süleymanoğlu-Kürüm, Rahime/Bekâroğlu, Edip A. 2020: İstanbul Göç Araştırması. İstanbul Büyükşehir Belediyesi (IBB). Istanbul.

Doğramacı, Burcu/Köse, Yavuz/Öktem, Kerem/Völker, Tobias 2016: Die Türkei im Spannungsfeld von Kollektivismus und Diversität. Junge Perspektiven der Türkeiforschung in Deutschland. Wiesbaden: Springer VS.

Dollery, Brian/Kitchen, Harry M./McMillan, Melville L./Shah, Anwar 2020: Local public, fiscal and financial governance. An international perspective. Cham: Palgrave Macmillan.

Draude, Anke 2007: How to Capture Non-Western Forms of Governance. In Favour of an Equivalence Functionalist Observation of Governance in Areas of Limited Statehood. SFB-Governance Working Paper Series, No. 2, January 2007. Berlin.

Dudek, Sonja M. 2009: Diversity in Uniform? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Dura, Yahya C./Karakoç, Coşkun 2019: Türkiye'de Göç ve Mülteci Krizleri Bağlamında Belediye Finansmanı. Altındağ/Ankara, Türkiye: Arkadaş Basım Ltd.

Duşa, Adrian 2019: QCA with R. A Comprehensive Resource. Cham: Springer International Publishing.

Duşa, Adrian 2022: Critical Tension: Sufficiency and Parsimony in QCA. In: Sociological Methods & Research, Jg. 51, Heft 2, 541–565.

Düvell, Franck 2018: From migration transition to integration challenge. In: New Perspectives on Turkey, Jg. 58, 179–200.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Düvell, Franck 2019: The ‚Great Migration' of summer 2015: analysing the assemblage of key drivers in Turkey. In: Journal of Ethnic and Migration Studies, Jg. 45, Heft 12, 2227–2240.

Eckardt, Frank 2014: Experten-Interviews. In: Eckardt, Frank (Hg.): Stadtforschung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 149–158.

Eckert, Roland (Hg.) 1998: Wiederkehr des „Volksgeistes"? Ethnizität, Konflikt und politische Bewältigung. Wiesbaden, s.l.: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Egami, Naoki/Fong, Christian J./Grimmer, Justin/Roberts, Margaret E./Stewart, Brandon M. 2018: How to Make Causal Inferences Using Texts.

Egner, Björn/Haus, Michael/Terizakis, Georgios (Hg.) 2012: Regieren. Festschrift für Hubert Heinelt. Wiesbaden: Springer VS.

Egner, Björn/Sack, Detlef (Hg.) 2020: Neue Koalitionen – alte Probleme. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Ehrich, Issio 2021: Kilis: Es geht nur noch ums Überleben. In: Die Zeit vom 8. 6. 2021.

Eisenack, Klaus/Roggero, Matteo 2022: Many roads to Paris: Explaining urban climate action in 885 European cities. In: Global Environmental Change, Jg. 72, 102439.

Eising, Rainer/Lenschow, Andrea 2007: Europäische Union. In: Benz/A/Lütz/S/Schimank/U/Simonis/G (Hg.): Handbuch Governance., 325–338.

El Abed, Oroub/Najdi, Watfa/Hoshmand, Mustafa/Al Hamouri, Farah 2023: Refugee Communities Mobilising in the Middle East: Refugee-Led Organisations in Jordan, Lebanon, and Turkey.

Eldem, Tuba 2021: How Turkey's democratic backsliding compromises the international dimension of democratization. In: Digest of Middle East Studies, Jg. 30, Heft 1, 34–52.

Elicin, Yeseren 2011: The Europeanization of Turkey: Reform in Local Governments. In: International Journal of Economic and Administrative Studies, Jg. 4, Heft 7, 104–126.

Eliuz, Sedat/Kapucu, Naim/Ustun, Yusuf/Demirhan, Cihan 2017: Predictors of an Effective Performance Measurement System: Evidence from Municipal Governments in Turkey. In: International Journal of Public Administration, Jg. 40, Heft 4, 329–341.

Eminoğlu, Nihal 2019: Kültürlerarası şehirler: sosyal uyumun aracı olarak kültürlerarası iletişim. RESLOG. Ankara.

Erdoğan, M. M. 2017: „Kopuş"tan „Uyum"a kent mültecileri. Suriyeli mülteciler ve belediyelerin süreç yönetimi İstanbul örneği. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.

Erdoğan, M. M. 2020: „Toplumdan Güvenlikleştirme" ve „Toplumsal Kabul": Türkiye'deki Suriyeli Mültecilere Yönelik Siyasi Parti Temelli Yaklaşımlar. In: Uluslararası İlişkiler Dergisi, 73–92.

Erdoğan, Murat M. 2015: Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum. Syrian in Turkey: Social acceptance and Integration Research. Ankara.

Erdoğan, Murat M./Sener, Burcuhan/Agca, Merve 2021: Urban refugees of Marmara: Process Management of Municipalities. Istanbul.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Erişen, Cengiz/Erdoğan, Emre 2019: Growing perceived threat and prejudice as sources of intolerance: evidence from the 2015 Turkish general elections. In: Turkish studies, Jg. 20, Heft 1, 1–25.

Erkan, Volkan 2008: Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama. Türkiye uygulaması ve kuruluşlarda başarıyı etkileyen faktörler. (Hacettepe Üniversitesi). Ankara.

Ersoy, Duygu/Karakoç, Jülide 2021: Political science in the age of populism: perspectives from Turkey. In: European Political Science, Jg. 20, Heft 1, 204–217.

Ertugal, Ebru 2011: Institutional change and Europeanisation: explaining regional policy reform in Turkey. In: Policy & Politics, Jg. 39, Heft 2, 257–273.

Ertugal, Ebru 2017: Challenges for Regional Governance in Turkey: The Role of Development Agencies. In: METU JFA, Heft 2, 203–224.

Eryiğit, Gülşen/Adalı, Eşref 2004: An Affix Stripping Morphological Analyzer for Turkish. Proceedings of the IAESTED International Conference (Innsbruck, Austria, 16. 2. 2004).

Esch, Michael G. 2018: Regime und Eigen-Sinn: Möglichkeiten, Fallstricke und Folgen der konzeptuellen Positionierung migrantischer Akteure. In: Pott, Andreas/Rass, Christoph/Wolff, Frank (Hg.): Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime? Wiesbaden: Springer VS, 285–311.

Escobar, Agustin/Hailbronner, Kay/Martin, Philip/Meza, Liliana 2006: Migration and Development: Mexico and Turkey. In: International Migration Review, Jg. 40, Heft 3, 707–718.

Esen, Berk 2014: Nation-Building, Party-Strength, and Regime Consolidation: Kemalism in Comparative Perspective. In: Turkish Studies, Jg. 15, Heft 4, 600–620.

Esen, Berk/Gumuscu, Sebnem 2018: Building a Competitive Authoritarian Regime: State–Business Relations in the AKP's Turkey. In: Journal of Balkan and Near Eastern Studies, Jg. 20, Heft 4, 349–372.

Eslava, Luis 2014: Istanbul vignettes: observing the everyday operation of international law. In: London Review of International Law, Jg. 2, Heft 1, 3–47.

European Commission 2019: Final Report – Evaluation of the European Union's Humanitarian Response to the refugee crisis in Turkey. Brussels.

European Commission 2022: The Emergency Social Safety Net (ESSN:) Offering a lifeline to vulnerable refugees in Turkey. https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/emergency-social-safety-net-essn-offering-lifeline-vulnerable-refugees-turkiye_en [21. 5. 2023].

Eurostat – Statistical Office of the European Union 2019: Methodological manual on territorial typologies. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Farrokhzad, Schahrzad/Ottersbach, Markus/Tunç, Michael/Meuer-Willuweit, Anne 2011: Verschieden – Gleich – Anders? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Fauser, Margit 2020: Emigrant citizenship, privileged local belonging and the option to return: Germans on the Turkish coast. In: Comparative Migration Studies, Jg. 8, Heft 1, 1–17.

Faustini-Torres, Luisa 2020: Another nexus? Exploring narratives on the linkage between EU external migration policies and the democratization of the southern

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Mediterranean neighbourhood. In: Comparative Migration Studies, Jg. 8, Heft 1, 1–22.

Favell, Adrian 2019: Integration: twelve propositions after Schinkel. In: Comparative Migration Studies, Jg. 7, Heft 1, 1–10.

Fehsenfeld, Michael/Levinsen, Klaus 2019: Taking Care of the Refugees: Exploring Advocacy and Cross-sector Collaboration in Service Provision for Refugees. In: VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, Jg. 30, Heft 2, 422–435.

Feinerer, Ingo/Hornik, Kurt/Meyer, David 2008: Text Mining Infrastructure in R. In: Journal of Statistical Software, Jg. 25, Heft 5.

Fine, Shoshana 2018: Liaisons, labelling and laws: International Organization for Migration bordercratic interventions in Turkey. In: Journal of Ethnic and Migration Studies, Jg. 44, Heft 10, 1743–1755.

Fischer, Frank/Miller, Gerald (Hg.) 2017: Handbook of public policy analysis. Theory, politics, and methods. New York: Routledge.

Fiskeci, Hazal 2019: Suriyeli Kadınların Akademik Çalışmalarda Görünürlüğü. (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Yüksek Lisans Tezi). Ankara.

Fisunoğlu, Ali/Sert, Deniz Ş. 2019: Refugees and Elections: The Effects of Syrians on Voting Behavior in Turkey. In: International Migration, Jg. 57, Heft 2, 298–312.

Fitzpatrick, Joan 2000: Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime. In: The American Journal of International Law, Jg. 94, Heft 2, 279–306.

Foggo, Hacer 2018: Suriyeli „Dom" göçmenler. In: Yeni Nesil Cibali Postası vom 8. 1. 2018.

Freier, Luisa F./Micinski, Nicholas R./Tsourapas, Gerasimos 2021: Refugee commodification: the diffusion of refugee rent-seeking in the Global South. In: Third World Quarterly, 1–20.

Frelick, Bill 1997: Barriers to Protection: Turkey's Asylum Regulations. In: International Journal of Refugee Law, Jg. 9, Heft 1, 8–34.

Frelick, Bill 2020: What's Wrong with Temporary Protected Status and How to Fix It: Exploring a Complementary Protection Regime. In: Journal on Migration and Human Security, Jg. 8, Heft 1, 42–53.

Frelick, Bill/Kysel, Ian M./Podkul, Jennifer 2016: The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants. In: Journal on Migration and Human Security, Jg. 4, Heft 4, 190–220.

Fröhlich, Stefan 2014: Die Europäische Union als globaler Akteur. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS.

Gagolewski, Marek/Tartanus, Bartlomiej/Bujarski, Marcin P./Korpela, Mikko/Yutani, Hiroaki/Jeroen Ooms 2021: gagolews/stringi: stringi_1.7.6: Zenodo.

Gammeltoft-Hansen, Thomas 2013: Access to asylum. International refugee law and the globalization of migration control. Cambridge: Cambridge University Press.

Gärditz, Klaus F. 2019: Effektiver Verwaltungsrechtsschutz im Zeichen von Migration und Europäisierung. In: Die Verwaltung, Jg. 52, Heft 2, 259–297.

Garfinkel, Harold 2022: Harold Garfinkel. Studies of work in the sciences. Milton: Taylor & Francis Group.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Geddes, Andrew 2021: Governing migration beyond the state : Europe, North America, South America, and Southeast Asia in a global context: Oxford University Press.

Geddes, Andrew/Espinoza, Marcia, Abdou, Leila/Brumat, Leiza (Hg.) 2019: The dynamics of regional migration governance. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Gehring, Axel 2019: Vom Mythos des starken Staates und der europäischen Integration der Türkei. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Geiger, Martin/Pécoud, Antoine 2010: The Politics of International Migration Management. In: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.): The Politics of International Migration Management. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1–20.

Geisen, Thomas/Riegel, Christine/Yildiz, Erol 2017: Unterschiedliche Perspektiven auf Migration, Stadt und Urbanität. In: Geisen, Thomas/Riegel, Christine/Yıldız, Erol (Hg.): Migration, Stadt und Urbanität. Perspektiven auf die Heterogenität migrantischer Lebenswelten. Wiesbaden: Springer VS, 3–16.

Genç, Fırat/Heck, Gerda/Hess, Sabine 2019: The Multilayered Migration Regime in Turkey: Contested Regionalization, Deceleration and Legal Precarization. In: Journal of Borderlands Studies, Jg. 34, Heft 4, 489–508.

Genel, Sema 2002: NGO'S as the link between state and society? Women's community centers in southeastern Turkey. (Bilkent University: Dissertation). Ankara.

Gerschewski, Johannes 2015: Pfadabhängigkeit in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In: Lauth, Hans-Joachim/Kneuer, Marianne/Pickel, Gert (Hg.): Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 1–9.

Gieler, Wolfgang/Henrich, Christian J. 2010: Politik und Gesellschaft in der Türkei. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2019: 2019 Performans Programı. Ankara.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2022: Yılbaşından Bugüne 72.578 Kaçak Göçmen Sınır Dışı Edildi, www.goc.gov.tr/kacak-gocmen2 [21. 5. 2023].

Goertz, Gary 2006: Assessing the Trivialness, Relevance, and Relative Importance of Necessary or Sufficient Conditions in Social Science. In: Studies in Comparative International Development, Jg. 41, Heft 2, 88–109.

Gökbayrak, Şenay 2009: Refah Devletinin Dönüşümü ve Bakım Hizmetlerinin Görünmez Emekçileri Göçmen Kadınlar. Transformation of Welfare State and Female Migrants as Invisible Care Workers. In: Çalışma ve Toplum, Heft 2.

Gözübüyük, Mine T. 2017: Geçici koruma kapsamındaki Suriyeli çocukların Trabzon devlet okullarındaki durumu. In: Göç Dergisi, Jg. 4, Heft 2, 119–152.

Grande, Edgar 2018: Verwaltung im globalen Wandel – Neue Perspektiven für die Verwaltungswissenschaft. In: Bauer, Michael W./Grande, Edgar (Hg.): Perspektiven der Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 303–334.

Greckhamer, Thomas/Furnari, Santi/Fiss, Peer C./Aguilera, Ruth V. 2018: Studying configurations with qualitative comparative analysis: Best practices in strategy and organization research. In: Strategic Organization, Jg. 16, Heft 4, 482–495.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Grimmer, Justin/Stewart, Brandon M. 2013: Text as Data: The Promise and Pitfalls of Automatic Content Analysis Methods for Political Texts. In: Political Analysis, Jg. 21, Heft 3, 267–297.

Grohs, Stephan 2012: Die verwaltungswissenschaftliche Perspektive auf Demokratie. In: Breitmeier, Helmut (Hg.) Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft, Soziologie: eine interdisziplinäre Einführung. Hagen, 91–114

Gross, Martin/Jankowski, Michael 2020: Lokale Wahlprogramme. Ein blinder Fleck der deutschen Kommunalpolitikforschung? In: Egner, Björn/Sack, Detlef (Hg.): Neue Koalitionen – alte Probleme. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 101–126.

Gruber, Marika 2021: Report on Existing Integration-political Goals, Programmes and Strategies in the European Union and the MATILDE Countries and Rural Regions: Zenodo.

Gruber, Marika/Zupan, Kathrin 2021: Factsheet on the Politics of Integration and Inclusion: Zenodo.

Grunow, Dieter (Hg.) 2017: Implementation in Politikfeldern. Eine Anleitung zum verwaltungsbezogenen Vergleich. Wiesbaden: Springer VS.

Gül, Hüseyin/Kiriş, Hakan M. 2014: Democratic Governance Reforms in Turkey and their Implications. In: Dawoody, Alexander R. (Hg.): Public Administration and Policy in the Middle East. s.l.: Springer-Verlag, 25–59.

Gül, Hüseyin/Kiriş, Hakan M. 2019: State and Administrative Reforms in Turkey and Their Implications. In: Farazmand, Ali (Hg.): Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance. Cham: Springer International Publishing, 1–9.

Gülçür, Leyla/İlkkaracan, Pınar 2002: The „Natasha" experience: Migrant sex workers from the former Soviet Union and Eastern Europe in Turkey. In: Women's Studies International Forum, Jg. 25, Heft 4, 411–421.

Gültaşlı, Metehan/Özden, M. S./Sezgin, Ervin 2019a: Göç ana planı: göçle karşı karşıya kalan belediyeler için planlama. RESLOG. Ankara.

Gültaşlı, Metehan/Özden, M. S./Sezgin, Ervin/Çopuroğlu, Alim/Tuçaltan, Gül 2019b: Göç Karşısında Rezilyans Değerlendirmesi. Yerel Yönetimler için El Kitabı. Altındağ/Ankara, Türkiye: Arkadaş Basım Ltd.

Güngör, Hayrettin 2012: Yeni Büyükşehir Yönetimi Ve Geçiş Nedenleri. In: TBB (Hg.): Iller ve Belediyeler. Ankara, 19–31.

Güngördü, Zehra/Kurtarır, Erhan 2016: Mülteciler ve Hatay'da geleceğin plansız inşası. In: Göç Dergisi, Jg. 3, Heft 1, 83–98.

Güzel, Bekir 2021: Doğu Karadeniz Bölgesi'ndeki Düzensiz Gürcü Göçmenler ve Yerel Yönetim(siz)ler. Irregular Georgian Migrants with(out) Local Governments in the Eastern Black Sea Region, Turkey. In: Göç Dergisi, Jg. 8, Heft 2, 243–265.

Haas, Hein de/Natter, Katharina/Vezzoli, Simona 2015: Conceptualizing and measuring migration policy change. In: Comparative Migration Studies, Jg. 3, Heft 1, 15.

Haas, Peter M. 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. In: International Organization, Jg. 46, Heft 1, 1–35.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Haberler.com (2. 3. 2016): Almanya Başbakanı Angela Merkel, Rekor Denemeli Davetiyeyle Kilis'e Davet Edildi. www.haberler.com/almanya-basbakani-angela-merkel-rekor-denemeli-8215044-haberi/ [05. 01. 2022].

Hadid, Alia/Hos, Rabia 2021: Syrian Refugees in Turkey: (Un)Equal Opportunities in Education: Human Rights in Turkey: Springer, Cham, 159–175.

Hadj Abdou, Leila 2019: Immigrant integration: the governance of ethno-cultural differences. In: Comparative Migration Studies, Jg. 7, Heft 1, 1–8.

Haesebrouck, Tim/Thomann, Eva 2021: Introduction: Causation, inferences, and solution types in configurational comparative methods. In: Quality & Quantity.

Hall, Peter A. 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. In: Comparative Politics, Jg. 25, Heft 3, 275–296.

Hamp, Andrea (2015): Der praktische Sinn in wissenschaftlichen Diskussionen (Dissertation).

Harunoğulları, Muazzez 2016: Suriyeli sığınmacı çocuk işçiler ve sorunları: Kilis örneği. In: Göç Dergisi, Jg. 3, Heft 1, 29–63.

Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine 2013: Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise? Wiesbaden: SPRINGER.

Head, Brian W./Alford, John 2015: Wicked Problems. In: Administration & Society, Jg. 47, Heft 6, 711–739.

Heck, Gerda/Hess, Sabine 2017: Tracing the Effects of the EU-Turkey Deal. The Momentum of the Multi-layered Turkish Border Regime. In: movements, Jg. 3, Heft 2, 1–27.

Heitmeyer, Wilhelm 2011: Gewalt in öffentlichen Räumen. Zum Einfluss von Bevölkerungs- und Siedlungsstrukturen in städtischen Wohnquartieren. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden.

Helfferich, Cornelia 2019: Leitfaden- und Experteninterviews. In: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 669–686.

Henninger, Annette 2018: Wohlfahrtsstaat: feministische Aspekte zu wohlfahrtsstaatlichen Politiken. In: Kortendiek, Beate/Riegraf, Birgit/Sabisch, Katja (Hg.): Handbuch interdisziplinäre Geschlechterforschung. Wiesbaden: Springer VS, 1–9.

Hess, Sabine 2010: ‚We are Facilitating States!' An Ethnographic Analysis of the ICMPD. In: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.): The Politics of International Migration Management. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 96–118.

Hillard, Dustin/Purpura, Stephen/Wilkerson, John 2008: Computer-Assisted Topic Classification for Mixed-Methods Social Science Research. In: Journal of Information Technology & Politics, Jg. 4, Heft 4, 31–46.

Hinger, Sophie/Schweitzer, Reinhard (Hg.) 2020: Politics of (Dis)Integration. Cham: Springer International Publishing; SPRINGER.

Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph 2007: Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Hooghe, Liesbet/Marks, Gary 2003: Unraveling the Central State, but how? Types of Multi-Level Governance. In: American Political Science Review, Jg. 97, Heft 2, 233–243.

Hooghe, Liesbet/Marks, Gary 2020: A postfunctionalist theory of multilevel governance. In: The British Journal of Politics and International Relations, Jg. 22, Heft 4, 820–826.

Hooghe, Liesbet/Marks, Gary/Schakel, Arjan H. 2016: Community, scale, and regional governance. Oxford: Oxford University Press.

hooks, bell 2015: Yearning. Race, gender, and cultural politics. New York, London: Routledge Taylor & Francis Group.

Horvath, Kenneth/Amelina, Anna/Peters, Karin 2017: Re-thinking the politics of migration. On the uses and challenges of regime perspectives for migration research. In: Migration Studies, Jg. 5, Heft 3, 301–314.

Howlett, Michael/Ramesh, M. 2002: The Policy Effects of Internationalization: A Subsystem Adjustment Analysis of Policy Change. In: Journal of Comparative Policy Analysis, Jg. 4, Heft 1, 31–50.

Human Rights Watch 2008: Stuck in a revolving door. Iraqis and other asylum seekers and migrants at Greece. Turkey entrance to the European Union. New York: Human Rights Watch.

Hustedt, Thurid 2019: Verwaltung und der Umgang mit Krisen und Katastrophen. In: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 181–190.

Hye, Linda/Ogard, Marten 2017: Problem-Solving at the Local Level in Turbulent Times. In: Ansell, Christopher/Trondal, Jarle/Øgård, Morten (Hg.): Governance in turbulent times. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 202–222.

İçduygu, Ahmet 2020: Decentring migrant smuggling: reflections on the Eastern Mediterranean route to Europe. In: Journal of Ethnic and Migration Studies, 1–17.

İçduygu, Ahmet/Aksel, Damla B. 2013: Turkish Migration Policies: A Critical Historical Retrospective. In: PERCEPTIONS: Journal of International Affairs, Jg. 18, Heft 3, 167–190.

İçduygu, Ahmet/Erder, Sema/Gençkaya, Ömer F. 2014: Türkiye'nin uluslarası göç politikaları, 1923–2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere. Istanbul.

İçduygu, Ahmet/Karadağ, Sibel 2018: Afghan migration through Turkey to Europe: seeking refuge, forming diaspora, and becoming citizens. In: Turkish Studies, Jg. 19, Heft 3, 482–502.

Ide, Tobias/Mello, Patrick A. 2022: QCA in International Relations: A Review of Strengths, Pitfalls, and Empirical Applications. In: International Studies Review, Jg. 24, Heft 1.

Ilcan, Suzan/Rygiel, Kim/Baban, Feyzi 2018: The ambiguous architecture of precarity: temporary protection, everyday living and migrant journeys of Syrian refugees. In: International Journal of Migration and Border Studies, Jg. 4, ½, 51.

İlkkaracan, Pınar/İlkkaracan, İpek 1998: 1990'lar Türkiye'sinde Kadın ve Göç. In: Tarih Vakfı (Hg.): 75 Yılda Köylerden Şehirlere, 305–322.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Iller Bank/World Bank Group 2020: FRIT II – Türkiye'nin Mültecilerden Etkilenen Bölgelerinde Belediye Hizmetlerinin İyileştirilmesi.

İnan, Afet 2010: Mustafa Kemal Atatürk: Medeni Bilgiler. Türk Milletin El Kitabi. Istanbul.

İnan, Canan E. 2016: Türkiye'de Göç Politikaları: İskân Kanunları Üzerinden Bir İnceleme. Migration Policies in Turkey: an Investigation over Settlement Laws. In: Göç Araştırmaları Dergisi (The Journal of Migration Studies), Jg. 2, Heft 3, 10–33.

Inbasi, Mehmet/Demirtas, Mehmet (Hg.) 2019: Tarihe ve kültürel yönleriyle Bitlis. Ankara.

Ince, Celal 2018: Uluslararası Göç Bağlamında Türkiye'deki Suriyeli Göçmenlerin Mekansal Yoğunlaşması: : Şanlıurfa Örneği.

Ingo Rohlfing 2018: Power and False Negatives in Qualitative Comparative Analysis: Foundations, Simulation and Estimation for Empirical Studies. In: Political Analysis, Jg. 26, Heft 1, 72–89.

International Crisis Group 2019: Mitigating Risks for Syrian Refugee Youth in Turkey's Şanlıurfa.

International Forum on Local Solutions to Migration and Displacement 2019. From emergency to resilience and development. Gaziantep.

IOM 2020: Migration Governance Framework (MiGOF). www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/about-iom/migof_brochure_a4_en.pdf [21. 5. 2023]

Islam, Rana D. 2013: Fallstudie: Zwischen Pragmatismus und Normativität – Die Arabische Republik Syrien aus Sicht der Europäischen Union und der Türkei. In: Deep Islam, Rana (Hg.): Herausforderung Nahost: Die Außenpolitik der EU und der Türkei im Vergleich. s.l.: Springer Fachmedien Wiesbaden, 185–214.

Izci, Ferit/Yıldız, Serif 2017: Türkiye'de Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: Temel Sorunlar Ve Çözüm Önerileri. Transition From Public Personnel Management To Human Resources Management In Turkey: Basic Problems And Solution Proposals. In: AL-FARABİ ULUSLARARASI, 1/3, 397–412.

Izmir Barosu 2020: Adli Yardım Alanında Çalışan Avukatlar İçin Mülteci Hukuku Rehberi. Izmir.

Jahn, Detlef 2013: Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden, s.l.: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Jann, Werner 1986: Politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung. In: Beyme, Klaus (Hg.): Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungsprobleme einer Disziplin. Wiesbaden, s.l.: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 209–230.

Jann, Werner 2019: Verwaltungswissenschaft, Policy- Forschung und Managementlehre. In: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 27–37.

Jreisat, Jamil E. 2019: Comparative Public Administration and Globalization. In: Farazmand, Ali (Hg.): Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance. Cham: Springer International Publishing, 1–12.

KADEM 2018: Geçici Koruma Statüsü Altındaki Suriyeli Kadınların Profil Tarama Çalışması. Ankara.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Kahraman/S/Orselli/E/Bayrakci 2017: Syrian refugees in Turkey and governance of refugee camps. In: Global Journal of Sociology: Current Issues, Jg. 7, Heft 1, 34–43.

Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi (2020): Kahramanmaraş Örnek Şehir. kahramanmaras.bel.tr/haber/2020/12/23/kahramanmaras-ornek-sehir [17. 09. 2022].

Kaiser, Robert 2021: Qualitative Experteninterviews. Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung. Wiesbaden: Springer VS.

Kalaycioğlu, Ersin 2001: Turkish Democracy: Patronage versus Governance. In: Turkish Studies, Jg. 2, Heft 1, 54–70.

Kalaycıoğlu, Sibel/Rittersberger-Tılıç, Helga/Çelik, Kezban 2016: Bakım Sektöründe Kayıt-Dışı Kadın Emeğinin Farklı Aktörleri ve Boyutları.

Kandiyoti, Deniz 1991: End of Empire: Islam, Nationalism, and Women in Turkey: Women, Islam and the state. Philadelphia: Temple University Press, 22–47.

Kapucu, Naim/Palabıyık, Hamit 2008: Turkish public administration. From tradition to the modern age. Ankara: International Strategic Research Organization.

Karabağ, Hacer 2019: Bursa'da Tarımsal Değişim ve Bu Değişimin Sosyoekonomik Sonuçları (1945–1980). Bursa.

Karadag, Roy/Bank, André 2014: Die politische Ökonomie regionaler Macht. Die Türkei unter der AKP. In: Nölke, Andreas/May, Christian/Claar, Simone (Hg.): Die großen Schwellenländer. Ursachen und Folgen ihres Aufstiegs in der Weltwirtschaft. Wiesbaden: Springer VS, 250–263.

Karadağ, Sibel 2019: Extraterritoriality of European borders to Turkey: an implementation perspective of counteractive strategies. In: Comparative Migration Studies, Jg. 7, Heft 1, 1–16.

Karakas, Cemal 2014: Demokratie und Islam in der Türkei: Die ‚Kemalistische Trinität' aus Republikanismus, Nationalismus, Laizismus sowie Politik und Wirken der AKP. In: Cavuldak, Ahmet/Hidalgo, Oliver/Hildmann, Philipp W./Zapf, Holger (Hg.): Demokratie und Islam. Theoretische und empirische Studien. Wiesbaden: Springer VS, 355–373.

Karakurt Tosun, Elif 2018: Parlamenter Sistemde Katılımcı Yerel Yönetim Mekanizmaları Olarak Kent Konseyleri: Bursa Kent Konseyi Örneği. In: Strategic Public Management Journal, 1–12.

Karan, Olgu/Çakır, Bilge/Kurtarır, Erhan 2020: Hatay'daki Suriyeli Mültecilerin Girişimcilik Alanındaki Deneyimleri ve Mekânsal Faktörler. In: Göç Dergisi, Jg. 7, Heft 1, 77–94.

Karatepe, Şükrü 2019: Belediyelerin yönetim sorunu. In: TBB (Hg.): Iller ve Belediyeler. Ankara, 4–8.

Karkin, Naci/Gurses, Fatih 2022: An analysis of the public administration curricula in Turkey: Realities, expectations, and attitudes toward novel courses. In: Teaching Public Administration, Jg. 40, Heft 3, 366–387.

Kasar, Esma 2021: Göç ve uyum konulu toplantıda Türkiye'deki göç olgusu anlatıldı. In: QHA-Media vom 17. 03. 2021.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Kaşlı, Zeynep 2016: Who do migrant associations represent? The role of ‚ethnic deservingness' and legal capital in migrants' rights claims in Turkey. In: Journal of Ethnic and Migration Studies, Jg. 42, Heft 12, 1996–2012.

Kaufmann, David 2019: Comparing Urban Citizenship, Sanctuary Cities, Local Bureaucratic Membership, and Regularizations. In: Public Administration Review, Jg. 79, Heft 3, 443–446.

Kaufmann, Margrit E./Otto, Laura/Nimführ, Sarah 2019: Forschen und Arbeiten im Kontext von Flucht. Reflexionslücken, Repräsentations- und Ethikfragen.

Kaya, Ayhan 2020a: Türkiye Suriyeli Göçü ve Belediye Deneyimleri: Kitlesel Göçler, Yerel Yanıtlar: Adana, Gaziantep, Hatay, Mersin, Reyhanlı, Şanlıurfa, Zeytinburnu. Yerel Yönetişim ve Göç Dizisi, Nr. 10. SKL International, RESLOG. Ankara

Kaya, Ayhan 2020b: Türkiye'de Suriyeli Göçü ve Belediye Deneyimleri: Birlikte Yaşam Ve Sosyal Uyum. Kahramanmaraş, Konya, Konak, Mezitli, Seyhan, Şişli. Yerel Yönetişim ve Göç Dizisi, Nr. 12. SKL International, RESLOG. Ankara.

Kaya, Ayhan/Kıraç, Aysu 2016: İstanbul'daki Suriyeli mültecilere ilişkin zarar görebilirlik değerlendirme raporu. Istanbul: Tesev.

Kayali, Nihal 2022: Negotiating State-Civil Society Relations in Turkey: The Case of Refugee-Supporting Organizations. In: VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 1–12.

Kegelmann, Jürgen (Hg.) 2007: New Public Management. Möglichkeiten und Grenzen des Neuen Steuerungsmodells. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

Keough, Leyla J. 2003: Driven Women: Reconceptualizing the Traffic in Women in the Margins of Europe through the Case of Gagauz Mobile Domestics in Istanbul. In: Anthropology of East Europe Review, Jg. 21, Heft 2, 73–78.

Keough, Leyla J. 2016: Worker-Mothers on the Margins of Europe. Gender and Migration between Moldova and Istanbul. Bloomington, IN: Indiana University Press.

Kersting, Norbert/Caulfield, Janice/Nickson, R. A./Olowu, Dele/Wollmann, Hellmut 2009: Local Governance Reform in Global Perspective. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.

Kesgin, Bedrettin 2016: Sosyal Belediyecilik Uygulamalarında Sivil Toplum Ortaklığı. In: Strategic Public Management Journal, Jg. 2, Heft 4, 82.

Keskin, Fatih 2019: Gendered Politics in Turkey. In: Farazmand, Ali (Hg.): Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance. Cham: Springer International Publishing, 1–4.

Kienast-Duyar, Umut 2020: Kamu güvenliği ve halk sağlında önleyici yaklaşım: Göçten etkilenen belediyer için kentsel tasarım ve planlama çözümleri. RESLOG. Ankara.

Kılınç, Utku 2019: İnsan Hakları ve Mülteci Hukuku Işığında Göç ve Yerel Yönetimler. Altındağ/Ankara, Türkiye: Arkadaş Basım Ltd.

Kirchner, Magdalena 2018: Ein turbulentes Jahrzehnt – Die Türkei 2008–2018. In: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Jg. 11, Heft 4, 551–559.

Kirişçi, Kemal 2007: Turkey: A Country of Transition from Emigration to Immigration. In: Mediterranean Politics, Jg. 12, Heft 1, 91–97.

Klomann, Verena/Frieters-Reermann, Norbert/Genenger-Stricker, Marianne/Sylla, Nadine (Hg.) 2019: Forschung im Kontext von Bildung und Migration. Kritische

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Reflexionen zu Methodik, Denklogiken und Machtverhältnissen in Forschungsprozessen. Wiesbaden: Springer VS.

Knill, Christoph/Lenschow, Andrea 1998: Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy. In: Journal of European Public Policy, Jg. 5, Heft 4, 595–614.

Knill, Christoph/Lenschow, Andrea 2001: Die Europäisierung nationaler Verwaltungsmuster. In: Tömmel, Ingeborg (Hg.): Europäische Integration als Prozess von Angleichung und Differenzierung. Wiesbaden, s.l.: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 159–179.

Knill, Christoph/Tosun, Jale 2015: Einführung in die Policy-Analyse. Opladen, Stuttgart: Budrich; UTB.

Koca, Aysun/Yıkıcı, Ayşe 2017: Kent mülteciliği ve planlama açısından yerel sorumluluklar değerlendirme raporu. Suriyeli Yeni Komşularımız, İstanbul Örneği. Istanbul.

Koca, Burcu T. 2014: Biyopolitika, güvenlik ve Frontex'in Türkiye-Yunanistan sınırındaki rolü. In: Göç Dergisi, Jg. 1, Heft 1, 57–76.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2018: Göç, mültecilik ve insanlık. Migration, refugees and Humanity. Kocaeli: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi.

Kocaoglu, Mustafa/Sert, Suzan 2018: Kentsel Sürdürülebilirlik Kavramı Ve Kentsel Sürdürülebilirliğin Sağlanmasında Kent Konseylerinin Rolü Üzerine Bir Değerlendirme. In: Strategic Public Management Journal.

Koceva, Mariana M./Brandmüller, Teodóra/Lupu, Iuliana/Önnerfors, Åsa/Corselli-Nordblad, Louise/Coyette, Catherine/Johansson, Annika/Strandell, Helene/Wolff, Pascal (Hg.) 2016: Urban Europe. Statistics on cities, towns and suburbs. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Koch, Anne/Weber, Annette/Werenfels, Isabelle 2015: Profiteers of Migration? – Authoritarian States in Africa and European Migration Management. Berlin.

Kofman, Eleonore 2019: Gendered mobilities and vulnerabilities: refugee journeys to and in Europe. In: Journal of Ethnic and Migration Studies, Jg. 45, Heft 12, 2185–2199.

Köker, Levent 1995: Local Politics and Democracy in Turkey: An Appraisal. In: The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Jg. 540, 51–62.

Kolukırık, Suat/Özcan, Nurcan 2019: Farklılık ve Farkındalık Ekseninde Suriyeli Göçmen Nüfusun Sosyolojik Özellikleri: Payas İlçesi Örneği. In: Göç Dergisi, Jg. 6, Heft 2, 191–212.

Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates 2021: Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Straßburg.

Koramaz, Turgay K./Dökmeci, Vedia F./Özdemir, Zeynep 2017: Türkiye'de göç ve illerin demografik ekonomik ve fiziksel dönüşümü. İstanbul: Hiperlink.

Korkut, Umut 2016: Pragmatism, moral responsibility or policy change: the Syrian refugee crisis and selective humanitarianism in the Turkish refugee regime. In: Comparative Migration Studies, Jg. 4, Heft 1, 1–20.

Kourabas, Veronika/Mecheril, Paul (2021): Sprache – Bildung – Geschlecht. Interdisziplinäre Ansätze in Flucht- und Migrationskontexten. Wiesbaden, Heidelberg.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Koyuncu, Ahmet 2011: Anadolu kentlerine göç: Konya Örneği. In: NEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Jg. 1, 130–145.

Krause, Ulrike 2016: „It Seems You Don't Have Identity, You Don't Belong". In: ZIB Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Jg. 23, Heft 1, 8–37.

Krause, Ulrike 2017: Die Flüchtling – der Flüchtling als Frau. In: Ghaderi, Cinur/Eppenstein, Thomas (Hg.): Flüchtlinge. Multiperspektivische Zugänge. Wiesbaden: Springer VS, 79–93.

Krause, Ulrike/Schmidt, Hannah 2020: Refugees as Actors? Critical Reflections on Global Refugee Policies on Self-reliance and Resilience. In: Journal of Refugee Studies, Jg. 33, Heft 1, 22–41.

Kreibich, Rolf 2008: Zukunftsforschung für die gesellschaftliche Praxis. In: Bröchler, Stephan/Lauth, Hans-Joachim/Biermann, Brigitte (Hg.): Politikwissenschaftliche Perspektiven. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, 3–20.

Kreichauf, René/Mayer, Margit 2021: Negotiating urban solidarities: multiple agencies and contested meanings in the making of solidarity cities. In: Urban Geography, Jg. 42, Heft 7, 979–1002.

Kreile, Renate 2019: Türkei, Iran, Afghanistan: Geschlechterforschung und Geschlechterpolitik in transnationaler Perspektive. In: Kortendiek, Beate/Riegraf, Birgit/Sabisch, Katja (Hg.): Handbuch interdisziplinäre Geschlechterforschung. Mit 12 Abbildungen und 6 Tabellen. Wiesbaden: Springer VS, 1473–1482.

Kronenberg, Volker 2018: Integration vor Ort: Flucht und Migration als Herausforderung für die Kommunen – Bilanz und Perspektiven. In: Becker, Manuel/Kronenberg, Volker/Pompe, Hedwig (Hg.): Fluchtpunkt Integration. Panorama eines Problemfeldes. Wiesbaden: Springer VS, 80–99.

Küçük, Hülya/Alan, Çağatay 2017: Belediyelerin Mülteci Politikaları: Esenler Belediyesi Örneği. In: Yatkın, Ahmet (Hg.): Uluslarası göç ve mülteci sorununun çözümünde kamu yönetiminin rolü. 11. Kamu Yönetimi Sempozyumu – kaysem 11. Elazığ, 1076–1089.

Kuhlmann, Sabine 2011: Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften.

Kuhlmann, Sabine 2015: Verwaltung in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In: Lauth, Hans-Joachim/Kneuer, Marianne/Pickel, Gert (Hg.): Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 1–13.

Kuhlmann, Sabine 2019: Verwaltungstraditionen und Verwaltungssysteme im Vergleich. In: Apelt, Maja/Bode, Ingo/Hasse, Raimund (Hg.): Handbuch Organisationssoziologie. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 1–11.

Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg 2015: Legitimation von Verwaltungshandeln – Veränderungen und Konstanten. In: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Jg. 8, Heft 2, 237–251.

Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg 2019: Neo-Weberianischer Staat. In: Apelt, Maja/Bode, Ingo/Hasse, Raimund (Hg.): Handbuch Organisationssoziologie. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 1–13.

Kuhlmann, Sabine/Bouckaert, Geert (Hg.) 2016: Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. London: Palgrave Macmillan UK.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut 2013: Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: Springer VS.

Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut 2019: Introduction to comparative public administration. Administrative systems and reforms in Europe.

Kutlu, Zümray 2015: Bekleme Odasından Oturma Odasına: Suriyeli Mültecilere Yönelik Çalışma Yürüten STK'lara Dair Kısa Bir Değerlendirme. Istanbul.

Lamba, Mustafa/Öztop, Sezai/Şahin, Yusuf 2017: Participation of the Neighborhood Representatives (Mukhtars) into Managerial Activities in Local Level: Burdur Case. Mahalle Muhtarlarının Yerel Düzeydeki Yönetsel Faaliyetlere Katılımı: Burdur Örneği. In: Strategic Public Management Journal.

Landwehr, Achim (2010): Diskursiver Wandel. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Lang, Achim/Tosun, Jale 2014: Policy Integration und verwandte Ansätze: Möglichkeiten der Theorieintegration. In: ZPol Zeitschrift für Politikwissenschaft, Jg. 24, Heft 3, 353–371.

Lang, Christine 2019: Die Produktion von Diversität in städtischen Verwaltungen. Wandel und Beharrung von Organisationen in der Migrationsgesellschaft. Wiesbaden: SPRINGER.

Lang, Christine/Pott, Andreas/Shinozaki, Kyoko 2021: Organisations and the production of migration and in/exclusion. In: Comparative Migration Studies, Jg. 9, Heft 1.

Lasswell, Harold D. 1956: The decision process: seven categories of functional analysis. College Park: Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland.

Lauth, Hans-Joachim 2015: Regime in der Vergleichenden Politikwissenschaft: Autokratie und Demokratie. In: Lauth, Hans-Joachim/Kneuer, Marianne/Pickel, Gert (Hg.): Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 1–14.

Leghtas, Izza/Hollingsworth, Ann 2017: „I am only looking for my rights". Legal employment still inaccessible for refugees in Turkey.

Leghtas, Izza/Thea, Jessica 2019: „You Cannot Exist in This Place". Lack of registration denies afghan refugees protection in Turkey.

Lenschow, Andrea 2004: Kommentar zu C. Knill und D. Lehmkuhl. In: Holtmann, Everhard (Hg.): Staatsentwicklung und Policyforschung. Politikwissenschaftliche Analysen der Staatstätigkeit. Wiesbaden, s.l.: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 166–174.

Lenschow, Andrea/Liefferink, Duncan/Jörgens, Helge 2014: Complex causation in cross-national environmental policy convergence. In: Lenschow, Andrea/Liefferink, Duncan/Jörgens, Helge (Hg.): Understanding environmental policy convergence. The power of words, rules and money. Cambridge: Cambridge University Press, 265–295.

Levine, Ned 1973: Old Culture-New Culture: A Study of Migrants in Ankara, Turkey. In: Social Forces, Jg. 51, Heft 3, 355.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Lingen-Ali, Ulrike/Mecheril, Paul 2019: Integration – Kritik einer Disziplinierungspraxis. In: Pickel, Gert/Decker, Oliver/Kailitz, Steffen/Röder, Antje/Wessel, Julia S. (Hg.): Handbuch Integration. CHAM: SPRINGER, 1–14.

Lingen-Ali, Ulrike/Mecheril, Paul 2020: Integration – Kritik einer Disziplinierungspraxis: Handbuch Integration: Springer VS, Wiesbaden, 1–14.

List, Martin 2007: Regimetheorie. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hg.): Handbuch Governance. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 226–239.

Loescher, Gil 1994: The International Refugee Regime: Stretched to the Limit? In: Journal of International Affairs, Jg. 47, Heft 2, 351–377.

Loescher, Gil 2001: The UNHCR and World Politics: State Interests vs. Institutional Autonomy. In: IMR – International Migration Review, Jg. 35, Heft 1, 33–56.

Lönnendonker, Julia 2019: Konstruktionen europäischer Identität. Eine historisch-vergleichende Diskursanalyse der deutschen Berichterstattung über die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei 1959 bis 2004. In: Wimann, Thomas/Lohmeier, Christine (Hg.): Diskursanalyse für die Kommunikationswissenschaft. Theorie, Vorgehen, Erweiterungen. Wiesbaden, Germany: Springer VS, 173–201.

Lord, Ceren 2012: The Persistence of Turkey's Majoritarian System of Government. In: Government and Opposition, Jg. 47, Heft 2, 228–255.

Löw, Martina/Sayman, Volkan/Schwerer, Jona/Wolf, Hannah (Hg.) 2021: Am Ende der Globalisierung. Bielefeld, Germany: transcript Verlag.

Lowndes, Vivien/Polat, Rabia K. 2020: How do local actors interpret, enact and contest policy? An analysis of local government responses to meeting the needs of Syrian refugees in Turkey. In: Local Government Studies, 1–24.

Luhmann, Niklas 1995: Inklusion und Exklusion. In: Luhmann/Niklas (Hg.): Die Soziologie und der Mensch. Opladen, 237–264.

Luhmann, Niklas 2018: Schriften zur Organisation 1. Die Wirklichkeit der Organisation. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Luhn, H. P. 1960: Key word-in-context index for technical literature (kwic index). In: American Documentation, Jg. 11, Heft 4, 288–295.

Lutz, Helma 2018: Migration und Geschlecht: die soziale Konstruktion von Differenzverhältnissen. In: Kortendiek, Beate/Riegraf, Birgit/Sabisch, Katja (Hg.): Handbuch interdisziplinäre Geschlechterforschung. Wiesbaden: Springer VS, 1–10.

Machura, Stefan 2019: Ämterpatronage. In: Andersen, Uwe/Bogumil, Jörg/Marschall, Stefan/Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden, 1–3.

Mafaalani, Aladin e. 2012: BildungsaufsteigerInnen aus benachteiligten Milieus. (Dissertation). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Mafaalani, Aladin e./Kurtenbach, Sebastian/Strohmeier, Klaus P. (Hg.) 2015: Auf die Adresse kommt es an. Segregierte Stadtteile als Problem- und Möglichkeitsräume begreifen. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.

Maggetti, Martino/Levi-Faur, David 2013: Dealing with Errors in QCA. In: Political Research Quarterly, Jg. 66, Heft 1, 198–204.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Mahoney, James/Barrenechea, Rodrigo 2019: The logic of counterfactual analysis in case-study explanation. In: The British journal of sociology, Jg. 70, Heft 1, 306–338.

Mahoney, James/Goertz, Gary 2006: A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research. In: Political Analysis, Jg. 14, Heft 3, 227–249.

Mahoney, James/Thelen, Kathleen A. (Hg.) 2010: Explaining institutional change. Ambiguity, agency, and power. Cambridge, New York: Cambridge University Press.

Manderscheid, Katharina 2019: Text Mining. In: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 1103–1116.

Marconi, Giovanna 2019: Local impacts of the gobal north's blackmail concerning transit migration. The case of Tijuana and Istanbul. In: Caponio, Tiziana/Scholten, Peter/Zapata-Barrero, Ricard (Hg.): The Routledge handbook of the governance of migration and diversity in cities. London, New York: Routledge, 353–363.

Markard, Nora 2019: Migrationsverwaltungsrecht zwischen Beschleunigung und Effizienz. In: Die Verwaltung, Jg. 52, Heft 3, 337–359.

Marr, Matthew D. 2012: Pathways out of Homelessness in Los Angeles and Tokyo: Multilevel Contexts of Limited Mobility amid Advanced Urban Marginality. In: International journal of urban and regional research, Jg. 36, Heft 5, 980–1006.

Marshall, Gül A. 2003: Die feministische Frauenbewegung in der Türkei und die Europäische Union. In: Miethe, Ingrid/Roth, Silke (Hg.): Europas Töchter. Traditionen, Erwartungen und Strategien von Frauenbewegungen in Europa. Wiesbaden, s.l.: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 257–273.

Marx, Axel/Rihoux, Benoît/Ragin, Charles 2014: The origins, development, and application of Qualitative Comparative Analysis: the first 25 years. In: European Political Science Review, Jg. 6, Heft 1, 115–142.

Marx, Reinhard 2016: Europäische Integration durch Solidarität. In: KJ Kritische Justiz, Jg. 49, Heft 2, 150–166.

MATILDE 2021: 10 country reports on social impacts focusing on qualitative impacts of TCNs arrival and settlement: Zenodo.

Matthews, A. T. J. 1955: Emergent Turkish Administrators: A Study of the Vocational and Social Attitudes of Junior and Potential Administrators: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

McAuliffe, Marie/Khadria, Binod/Bauloz, Céline 2019: World migration report 2020. Geneva: International Organization for Migration.

McDonnell, Joshua 2020: Municipality size, political efficacy and political participation: a systematic review. In: Local Government Studies, Jg. 46, Heft 3, 331–350.

McIntosh, Peggy 1989: White Privilege: Unpacking the Invisible Knapsack. In: Peace and Freedom.

Mello, Patrick A. 2021: Qualitative comparative analysis. An introduction to research design and application. Washington, DC: Georgetown University Press.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Meuser, Michael/Nagel, Ulrike 2005: ExpertInneninterviews — vielfach erprobt, wenig bedacht. In: Bogner, Alexander (Hg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen: Leske + Budrich, 71–93.

Moses, Jonathon/Rihoux, Benoît/Kittel, Bernhard 2005: mapping political methodology: reflections on a european perspective. In: European Political Science, Jg. 4, Heft 1, 55–68.

Mullen, Lincoln A./Benoit, Kenneth/Keyes, Os/Selivanov, Dmitry/Arnold, Jeffrey 2018: Fast, Consistent Tokenization of Natural Language Text. In: Journal of Open Source Software, Jg. 3, Heft 23, 655.

Mültecilerle Dayanışma Derneği 2015a: Türkiye'de mülteci olmak. Uydu Kentler İzleme ve Raporlama Projesi: Yediveren Matbaacılık.

Mültecilerle Dayanışma Derneği 2015b: Uydu Kentler İzleme ve Raporlama Projesi Raporu. Satellite Cities – Monitoring and Reporting. Izmir: Egeus Matbaacılık.

Münch, Sybille 2018: Integrationsdiskurse in Deutschland und Großbritannien zwischen Dichotomisierung und Super-Diversität. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, Jg. 12, Heft 1, 173–188.

Nagel, Alexander K./Kaya, Ayhan 2020: Comparative Reception Policy Typology: Zenodo.

Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg 1998: Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform. Wiesbaden, s.l.: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Nassehi, Armin 1997: Inklusion oder Integration? Zeitdiagnostische Konsequenzen einer Theorie von Exklusions- und Desintegrationsphänomenen. In: Rehberg, Karl-Siegbert (Hg.): Differenz und Integration: die Zukunft moderner Gesellschaften. Verhandlungen des 28. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie im Oktober 1996 in Dresden ; Band 2: Sektionen, Arbeitsgruppen, Foren, Fedor-Stepun-Tagung, 619–623.

Niederberger, Marlen 2015: Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Niehr, Thomas 2020: Migrationsdiskurs. In: Niehr, Thomas/Kilian, Jörg/Schiewe, Jürgen (Hg.): Handbuch Sprachkritik. Berlin: J.B. Metzler Verlag.

Nieswand, Boris/Drotbohm, Heike (Hg.) 2014: Kultur, Gesellschaft, Migration. Die reflexive Wende in der Migrationsforschung. Wiesbaden: Springer VS.

Nohl, Arnd-Michael 2017: Interview und Dokumentarische Methode. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Norman, Kelsey P. 2019: Inclusion, exclusion or indifference? Redefining migrant and refugee host state engagement options in Mediterranean ‚transit' countries. In: Journal of Ethnic and Migration Studies, Jg. 45, Heft 1, 42–60.

Oana, Ioana-Elena/Schneider, Carsten Q. 2018: SetMethods: an Add-on R Package for Advanced QCA. In: The R Journal, Jg. 10, Heft 1, 507–533.

Oana, Ioana-Elena/Schneider, Carsten Q./Thomann, Eva 2021: Qualitative Comparative Analysis Using R: Cambridge University Press.

Oflazer, Kemal 2018: Turkish Natural Language Processing. Cham: SPRINGER.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Oktay, Tarkan 2016: Metropol Kent Yönetimi Yaklaşımları ve Uygulama Modelleri. In: Strategic Public Management Journal, Jg. 2, Heft 4, 49.

Olsson, Johanna A. 2020: Kitlesel göçten etkilenen Belediyelerde belediye hizmetlerle küçük projelerle etkili çözümler. RESLOG. Ankara.

Oltmer, Jochen (Hg.) 2018: Migrationsregime vor Ort und lokales Aushandeln von Migration. Wiesbaden: Springer VS.

Öner, Erdoğan 2008: İstanbul Şehremâneti (Belediyesi)'nin Kuruluşu ve 1917 Yılı Bütçesi. Ankara.

Ongaro, Edoardo 2019: Public Administration in Europe. The Contribution of EGPA. Cham: Springer International Publishing.

Ongaro, Edoardo/van Thiel, Sandra/Massey, Andrew/Pierre, Jon/Wollmann, Hellmut 2018: Public Administration and Public Management Research in Europe: Traditions and Trends. In: Ongaro, Edoardo/van Thiel, Sandra (Hg.): The Palgrave handbook of public administration and management in Europe. London, United Kingdom: Palgrave Macmillan, 11–39.

Oomen, Barbara 2020: Decoupling and Teaming up: The Rise and Proliferation of Transnational Municipal Networks in the Field of Migration. In: International Migration Review, Jg. 54, Heft 3, 913–939.

Oomen, Barbara/Baumgärtel, Moritz/Miellet, Sara/Durmus, Elif/Sabchev, Tihomir 2022: Strategies of Divergence: Local Authorities, Law, and Discretionary Spaces in Migration Governance. In: Journal of Refugee Studies, Jg. 34, Heft 4, 3608–3628.

Orçan, Mustafa/Arıcan, Musa K./Kala, Muhammed E. 2018: 4. Milletlerarası şehir tarihi yazarları Kongresi.

Özcoşar, İbrahim/Karakaş, Ali/Öztürk, Mustafa/Polat, Ziya (Hg.) 2018: Osmanlıdan günümüze Diyarbakır. İstanbul: Ensar Neşriyat.

Özçürümez, Saime/Hoxha, Julinda/İçduygu, Ahmet 2020: Does social cohesion solve forced migration riddles? Troubled concepts and constrained practices in Turkey. In: Migration Studies.

Özçürümez, Saime/Yetkin, Deniz 2014: Limits to Regulating Irregular Migration in Turkey: What Constrains Public Policy and Why? In: Turkish Studies, Jg. 15, Heft 3, 442–457.

Özdemir, Gülce Ş. 2022: Urban solidarity typology: A comparison of European cities since the crisis of refuge in 2015. In: Cities, Jg. 130, 103976.

Özdora Akşak, Emel/Dimitrova, Daniela 2022: Walking on a Tightrope: Challenges and Opportunities for Civil Society Organizations Working with Refugees and Migrants in Turkey. In: VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, Jg. 33, Heft 2, 374–385.

Özservet, Yasemin Ç. 2018: İstanbul Belediyeleri Stratejik Planlarında Uluslararası Göç. In: TBB (Hg.): Iller ve Belediyeler. Ankara, 54–58.

Paçacı Elitok, Seçil/Straubhaar, Thomas (Hg.) 2012: Turkey, migration and the EU. Potentials, challenges and opportunities. Hamburg: Hamburg Univ. Press.

Panizzon, Marion/van Riemsdijk, Micheline 2019: Introduction to Special issue: ‚migration governance in an era of large movements: a multi-level approach'. In: Journal of Ethnic and Migration Studies, Jg. 45, Heft 8, 1225–1241.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Park, Robert E. 1928: Human Migration and the Marginal Man. In: American Journal of Sociology, Jg. 33, Heft 6, 881–893.

Pascucci, Elisa 2017: Community infrastructures: shelter, self-reliance and polymorphic borders in urban refugee governance. In: Territory, Politics, Governance, Jg. 5, Heft 3, 332–345.

Pennings, Paul 2009: Fuzzy-sets and QCA – The Methodology of the fuzzy-set logic and its application. In: Pickel, Susanne/Jahn, Detlef/Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert (Hg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, 339–362.

Penninx, Rinus 1982: A Critical Review of Theory and Practice: The Case of Turkey. In: International Migration Review, Jg. 16, Heft 4, 781.

Perry/L, James/Christensen/Robert K. (Hg.) 2015: Handbook of public administration. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Peters, B. G. 2021: Administrative traditions. Understanding the roots of contemporary administrative behavior. Oxford, United Kingdom, New York, NY: Oxford University Press.

Pfadenhauer, Michaela 2005: Auf gleicher Augenhöhe reden. In: Bogner, Alexander (Hg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen: Leske + Budrich, 113–130.

Piattoni, Simona 2010: The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges. Oxford: Oxford University Press.

Pickel, Gert/Pickel, Susanne 2003: Einige Notizen zu qualitativen Interviews als Verfahren der vergleichenden Methode der Politikwissenschaft. In: Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef (Hg.): Vergleichende politikwissenschaftliche Methoden. Neue Entwicklungen und Diskussionen. Wiesbaden, s.l.: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 289–315.

Pickel, Gert/Pickel, Susanne 2009: Qualitative Interviews als Verfahren des Ländervergleichs. In: Pickel, Susanne/Jahn, Detlef/Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert (Hg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, 441–464.

Pickel, Susanne/Jahn, Detlef/Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert (Hg.) 2009: Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.

Pollack, Detlef/Müller, Olaf/Rosta, Gergely/Friedrichs, Nils/Yendell, Alexander 2014: Grenzen der Toleranz. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Pollak, Senja/Coesemans, Roel/Daelemans, Walter/Lavrač, Nada 2011: Detecting contrast patterns in newspaper articles by combining discourse analysis and text mining. In: Pragmatics. Quarterly Publication of the International Pragmatics Association (IPrA), Jg. 21, Heft 4, 647–683.

Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert 2011: Public management reform. A comparative analysis. Oxford: Oxford University Press.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Pollitt, Christopher/Dan, Sorin 2011a: The Impact of New Public Management (NPM) Reforms in Europe.

Pollitt, Christopher/Dan, Sorin 2011b: The Impacts of the New Public Management in Europe – A Meta-Analysis.

Pott, Andreas 2002: Ethnizität und Raum im Aufstiegsprozeß. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Pott, Andreas 2018: Migrationsregime und ihre Räume. In: Pott, Andreas/Rass, Christoph/Wolff, Frank (Hg.): Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime? Wiesbaden: Springer VS, 107–135.

Pott, Andreas/Rass, Christoph/Wolff, Frank (Hg.) 2018: Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime? Wiesbaden: Springer VS.

Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hg.) 1991: The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: Univ. of Chicago Press.

Pries, Ludger/Kurtenbach, Sebastian 2019: Transnationalität: Handbuch Sozialraum: Springer VS, Wiesbaden, 225–242.

Pries, Ludger/Sezgin, Zeynep 2010: Jenseits von „Identität oder Integration". Grenzen überspannende Migrantenorganisationen. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

Proksch, Sven-Oliver 2018: Computergestützte Textanalysen. In: Wagemann, Claudius/Goerres, Achim/Siewert, Markus (Hg.): Handbuch Methoden der Politikwissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1–19.

Quick, Kathryn S./Feldman, Martha S. 2011: Distinguishing Participation and Inclusion. In: Journal of Planning Education and Research, Jg. 31, Heft 3, 272–290.

R. 2018: The R Core Team: A language and environment for statistical computing. R foundation for statistical computing.

Radaelli, Claudio M./Wagemann, Claudius 2019: What did I leave out? Omitted variables in regression and qualitative comparative analysis. In: European Political Science, Jg. 18, Heft 2, 275–290.

Ragin, Charles C. 1987: The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies. Berkeley: University of California Press.

Ragin, Charles C. 2003: Recent advances in fuzzy-set methods and their application to policy questions. (Compasss Working Paper).

Ragin, Charles C. 2006: Set Relations in Social Research: Evaluating their Consistency and Coverage. In: Political Analysis, Jg. 14, Heft 3, 291–310.

Ragin, Charles C. 2007: Qualitative comparative analysis using fuzzy sets (fsQCA). In: Rihoux, Benoit/Ragin, Charles (Hg.): Configurational Comparative Analysis.

Ragin, Charles C. 2009: Fuzzy-set social science. Chicago: Univ. of Chicago Press.

Ragin, Charles C. 2010: Redesigning social inquiry. Fuzzy sets and beyond. Chicago, Ill.: Univ. of Chicago Press.

Ragin, Charles C. 2014: The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies. Berkeley, Calif.: Univ. of California Press.

Ragin, Charles C./Fiss, Peer C. 2017: Intersectional inequality. Race, class, test scores, and poverty. Chicago, London: The University of Chicago Press.

Ragin, Charles C./Pennings, Paul 2005: Fuzzy Sets and Social Research. In: Sociological Methods & Research, Jg. 33, Heft 4, 423–430.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Ragin, Charles C./Sonnett, John 2005: Between Complexity and Parsimony: Limited Diversity, Counterfactual Cases, and Comparative Analysis. In: Kropp, Sabine/Minkenberg, Michael (Hg.): Vergleichen in der Politikwissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 180–197.

Ragin, Charles C./Strand, Sarah I. 2008: Using Qualitative Comparative Analysis to Study Causal Order. In: Sociological Methods & Research, Jg. 36, Heft 4, 431–441.

Ragin, Charles C./Strand, Sarah: Using QCA to Study Causal Order: Comment on Caren and Panofsky (2005).

Ramesh, M./Howlett, Michael/Capano, Giliberto/Virani, Altaf 2019: Making Policies Work: First- and Second-order Mechanisms in Policy Design. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Raschke, Joachim 2020: Frauenwahlrecht. In: Raschke, Joachim (Hg.): Die Erfindung der modernen Demokratie. Innovationen, Irrwege, Konsequenzen. Wiesbaden: Springer VS, 481–491.

Rass, Christoph/Wolff, Frank 2018: What Is in a Migration Regime? Genealogical Approach and Methodological Proposal. In: Pott, Andreas/Rass, Christoph/Wolff, Frank (Hg.): Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime? Wiesbaden: Springer VS, 19–64.

Redhouse, James 1968: Redhouse Yeni Türkçe – İngilizce Sözlük. New Redhouse Turkish – English Dictionary. İstanbul.

Refugee Rights Turkey 2017: A pressing need: The lack of legal remedy in challenging material conditions of foreigners under administrative detention in Turkey. Istanbul.

Refugee Rights Turkey 2019a: Acces to state-funded legal aid services by asylum-seker and migrants in Turkey: Challenges and oppurtunities. Istanbul.

Refugee Rights Turkey 2019b: Bridging Refugee Rights in Turkey & Mexico: Report on the October 2019 Knowledge-Exchange in Mexico City jointly organized by the Refugee Solidarity Network, Refugee Rights Turkey and Sin Fronteras IAP.

Reich, Gary 2019: One Model Does Not Fit All: The Varied Politics of State Immigrant Policies, 2005–16. In: Policy Studies Journal, Jg. 47, Heft 3, 544–571.

Rein, Martin/Schön, Donald 1996: Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice. In: Knowledge and Policy, Jg. 9, Heft 1, 85–104.

Reinprecht, Christoph/Latcheva, Rossalina 2016: Migration: Was wir nicht wissen. Perspektiven auf Forschungslücken. In: Österreichische Zeitschrift für Soziologie, Jg. 41, Heft 2, 1–13.

Rhodes, R. A. w. 1996: The New Governance: Governing without Government. In: Political Studies, Jg. 44, Heft 4, 652–667.

Rhodes, R. A. w. 1998: Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability.

Riedel, Lisa 2019: Verwaltungskrise im Migrationsfeld. In: Die Verwaltung, Jg. 52, Heft 3, 389–407.

Rihoux, Benoît/Marx, Axel 2013: QCA, 25 Years after „The Comparative Method". In: Political Research Quarterly, Jg. 66, Heft 1, 167–235.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Rihoux, Benoît/Ragin, Charles C. (Hg.) 2009: Configurational comparative methods. Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques. Los Angeles, Calif.: Sage.

Rihoux, Benoît/Rezsöhazy, Ilona/Bol, Damien 2011: Qualitative Comparative Analysis (QCA) in Public Policy Analysis: an Extensive Review. In: German Policy Studies, Jg. 7, Heft 3, 9–82.

Rittel, Horst W. J./Webber, Melvin M. 1973: Dilemmas in a general theory of planning. In: Policy Sciences, Jg. 4, Heft 2, 155–169.

Robertson, Shanthi 2019: Status-making: Rethinking migrant categorization. In: Journal of Sociology, Jg. 55, Heft 2, 219–233.

Rohlfing, Ingo 2020: The Choice between Crisp and Fuzzy Sets in Qualitative Comparative Analysis and the Ambiguous Consequences for Finding Consistent Set Relations. In: Field Methods, Jg. 32, Heft 1, 75–88.

Rohlfing, Ingo/Schneider, Carsten Q. 2018: A Unifying Framework for Causal Analysis in Set-Theoretic Multimethod Research. In: Sociological Methods & Research, Jg. 47, Heft 1, 37–63.

Roig-Tierno, Norat/Gonzalez-Cruz, Tomas F./Llopis-Martinez, Jordi 2017: An overview of qualitative comparative analysis: A bibliometric analysis. In: Journal of Innovation & Knowledge, Jg. 2, Heft 1, 15–23.

Rose, Richard 1993: Lesson-drawing in public policy. A guide to learning across time and space. Chatham, Nj: Chatham House.

Rottmann, Susan B. 2020: Integration Policies, Practices and Experiences. Turkey Country Report. RESPOND – Multilevel Governance of Mass Migration in Europe and Beyond Project, Working Paper Series, https://respondmigration.com/wp-blog/refugee-integration-policies-practices-experiences-turkey-country-report [21. 5. 2023].

Rottmann, Susan/Kaya, Ayhan 2020: ‚We can't integrate in Europe. We will pay a high price if we go there': culture, time and migration aspirations for Syrian refugees in Istanbul. In: Journal of Refugee Studies.

Rubinson, Claude 2019: Presenting qualitative comparative analysis: Notation, tabular layout, and visualization. In: Methodological Innovations, Jg. 12, Heft 2, 205979911986211.

Rutten, Roel 2020: Applying and Assessing Large-N QCA: Causality and Robustness from a Critical Realist Perspective. In: Sociological Methods & Research, 004912412091495.

Sabatier, Paul A. (Hg.) 2007: Theories of the policy process. Boulder, Colo.: Westview Press.

Sabatier, Paul A./Weible, Christopher M. (Hg.) 2014: Theories of the policy process. Boulder, Colo.: Westview Press.

Sack, Detlef 2012: Urbane Governance. In: Eckardt, Frank (Hg.): Handbuch Stadtsoziologie. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, 311–335.

Sadioğlu, Uğur/Dede, Kadir/Göçoğlu, Volkan 2020: Regional Development Agencies in Turkey on the Scope of Governance and Local Elites: An Evaluation after 10-years-experience. In: Lex localis – Journal of Local Self-Government, Jg. 18, Heft 2, 371–394.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Sağlam, Serdar 2006: Türkiye'de İç Göç Olgusu ve Kentleşme. In: Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları (HÜTAD), Jg. 5, 33–44.

Şahin Mencütek, Zeynep 2022: The Geopolitics of Returns: Geopolitical Reasoning and Space-Making in Turkey's Repatriation Regime. In: Geopolitics, 1–27.

Şahin Mencütek, Zeynep/Karal, Dilek/Altıntop, İmran 2021a: Governance of Refugee Children Protection in Turkey: Between Vulnerability and Paternalism. In: Journal of Immigrant & Refugee Studies, Jg. 19, Heft 3, 316–330.

Şahin-Mencütek, Zeynep/Barthoma, Soner/Gökalp-Aras, N. E. 2021b: Governance of Migration in and through Crisis: A Comparative Report on RESPOND Research: Zenodo.

Sakız, Halis 2016: Göçmen çocuklar ve okul kültürleri: Bir bütünleştirme çalışması. In: Göç Dergisi, Jg. 3, Heft 1, 65–81.

Salheiser, Axel 2014: Natürliche Daten: Dokumente. In: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden: Springer VS, 813–827.

Sami, Kamuran 2009: Zorunlu göçle yüzleşirken, kentsel bağlamda ortaya çıkan kültürel ve toplumsal ayrışma: Diyarbakır kent örneği. In: Electronic Journal of Social Sciences, Heft 8, 250–265.

Saunders, Doug 2012: Arrival city. How the largest migration in history is reshaping our world. New York: Vintage Books.

Savaşkan, Osman 2021: Political dynamics of local government reform in a development context: The case of Turkey. In: Environment and Planning C: Politics and Space, Jg. 39, Heft 1, 204–225.

Sayan, İpek Ö. 2009: Türkiye'de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı. Public Personnel System in Turkey: Administrative, Military, Academical, Judical Personnel. In: Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Jg. 64, Heft 1, 201–245.

Scharloth, Joachim/Eugster, David/Bubenhofer, Noah 2013: Das Wuchern der Rhizome. Linguistische Diskursanalyse und Data-driven Turn. In: Busse, Dietrich/Teubert, Wolfgang (Hg.): Linguistische Diskursanalyse: neue Perspektiven. Wiesbaden: Springer VS, 345–380.

Scheiterbauer, Tanja 2014: Islam, Islamismus und Geschlecht in der Türkei. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Scherr, Albert 2016: Migration, Menschenrechte und die Grenzen der Demokratie. In: Eigenmann, Philipp/Geisen, Thomas/Studer, Tobias (Hg.): Migration und Minderheiten in der Demokratie. Politische Formen und soziale Grundlagen von Partizipation. Wiesbaden: Springer VS, 45–61.

Scherr, Albert/Inan, Çiğdem 2018: Leitbilder in der politischen Debatte: Integration, Multikulturalismus und Diversity. In: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS, 201–226.

Schiller, Maria 2015: Paradigmatic pragmatism and the politics of diversity. In: Ethnic and Racial Studies, Jg. 38, Heft 7, 1120–1136.

Schiller, Nina G./Çağlar, Ayse 2009: Towards a Comparative Theory of Locality in Migration Studies: Migrant Incorporation and City Scale. In: Journal of Ethnic and Migration Studies, Jg. 35, Heft 2, 177–202.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Schinkel, Willem 2018: Against ‚immigrant integration': for an end to neocolonial knowledge production. In: Comparative Migration Studies, Jg. 6, Heft 1, 31.

Schmiz, Antonie/Felgentreff, Carsten/Franz, Martin/Paul, Marcel/Pott, Andreas/Räuchle, Charlotte/Schrader, Sebastian 2020: Cities and Migration – Bibliometric evidence from a spatially biased field of knowledge. In: Geographical Review, 1–19.

Schmiz, Antonie/Räuchle, Charlotte 2019: Introduction to the special issue: comparing local refugee regimes. In: Erdkunde, Jg. 73, Heft 1, 3–7.

Schneider, Carsten Q. 2016: Real Differences and Overlooked Similarities. In: Comparative Political Studies, Jg. 49, Heft 6, 781–792.

Schneider, Carsten Q. 2018: Realists and Idealists in QCA. In: Political Analysis, Jg. 26, Heft 2, 246–254.

Schneider, Carsten Q./Wagemann, Claudius 2007: Qualitative Comparative Analysis und Fuzzy Sets. Ein Lehrbuch für Anwender und jene, die es werden wollen. Opladen Germany: Verlag Barbara Budrich.

Schneider, Carsten Q./Wagemann, Claudius 2010: Standards of Good Practice in Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Fuzzy-Sets. In: Comparative Sociology, Jg. 9, Heft 3, 397–418.

Schneider, Carsten Q./Wagemann, Claudius 2013: Set-theoretic methods for the social sciences. A guide to qualitative comparative analysis. Cambrigde: Cambridge Univiversity Press.

Schneiders, Thorsten G. (Hg.) 2009: Islamfeindlichkeit. Wenn die Grenzen der Kritik verschwimmen. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften.

Schneiders, Thorsten G. (Hg.) 2012: Verhärtete Fronten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schnettler, Bernt/Rebstein, Bernd/Pusoma, Maria (2013): Kommunikativer Konstruktivismus. Theoretische und empirische Arbeiten zu einem neuen wissenssoziologischen Ansatz. Wiesbaden.

Scholten, P. W. A. 2013: Agenda dynamics and the multi-level governance of intractable policy controversies: the case of migrant integration policies in the Netherlands. In: Policy Sciences, Jg. 46, Heft 3, 217–236.

Scholten, Peter 2019: Two worlds apart? Multilevel Governance and the gap between national and local integration policies. In: Caponio, Tiziana/Scholten, Peter/Zapata-Barrero, Ricard (Hg.): The Routledge handbook of the governance of migration and diversity in cities. London, New York: Routledge, 157167.

Scholten, Peter/Crul, Maurice/van de Laar, Paul T. (Hg.) 2018: Coming to terms with superdiversity. The case of Rotterdam. Cham: Springer Open.

Scholten, Peter/Penninx, Rinus 2016: The Multilevel Governance of Migration and Integration: Integration Processes and Policies in Europe: Springer, Cham, 91–108.

Schomaker, Rahel M./Huck, Volker 2022: Public administration research in and about the MENA region—Taking stock, looking ahead. In: Administrative Theory & Praxis, Jg. 44, Heft 4, 321–339.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Schröter, Eckhard 2019: New Public Management. In: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 115–126.

Schrover, Marlou/Schinkel, Willem 2013: Introduction: the language of inclusion and exclusion in the context of immigration and integration. In: Ethnic and Racial Studies, Jg. 36, Heft 7, 1123–1141.

Schulz, Klaus K./Motika, Raoul/Steinbach, Udo/Joppien, Charlotte/Ludwig (Hg.) 2014: Junge Perspektiven der Türkeiforschung in Deutschland: Band 1. s.l.: SPRINGER.

Schwab, Christian/Bouckaert, Geert/Kuhlmann, Sabine (Hg.) 2017: The future of local government in Europe. Lessons from research and practice in 31 countries. Baden-Baden: Nomos Edition Sigma.

Schwenken, Helen 2018: Intersectional Migration Regime Analysis: Explaining Gender-Selective Labor Emigration Regulations. In: Pott, Andreas/Rass, Christoph/Wolff, Frank (Hg.): Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime? Wiesbaden: Springer VS, 207–224.

Schwiertz, Helge/Schwenken, Helen 2020: Introduction: inclusive solidarity and citizenship along migratory routes in Europe and the Americas. In: Citizenship Studies, Jg. 24, Heft 4, 405–423.

Seibel, Wolfgang 2017: Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung. Berlin: Suhrkamp.

Şeker, Okan 2019: Suriyeli Mültecilerin Değişen Toplumsal Cinsiyet Rolleri. Changing Gender Roles of Syrian Refugees. In: 21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum/Education and Society In The 21st Century, Jg. 8, Heft 23, 227–245.

Sentürk, Cem 2020: Türkiye Şehirlerinde Suriyeli Göçmenler. Essen: Stiftung Türkeistudien und Integrationsforschung.

Sever, Barış C./Özerim, Mehmet G. 2019: The role of non-state actors (NSAs) regarding Syrian refugees in Mersin, Turkey. In: Migration Letters, Jg. 16, Heft 3, 463–471.

Sevinç, Hüseyin 2015: Değişim ve kurumsal yapılandırma süreci merkezi hükümet teşkilatı araştırma projesi (MEHTAP). Change and institutional restructuring process: central government organization research project (MEHTAP). In: Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Jg. 7, Heft 35, 730–747.

Siewert, Markus B. 2017: Qualitative Comparative Analysis. In: Jäckle, Sebastian (Hg.): Neue Trends in den Sozialwissenschaften. Innovative Techniken für qualitative und quantitative Forschung. Wiesbaden: Springer VS, 273–305.

Simon, Herbert A. 1947: Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization. New York: Macmillan Co.

Şimşek, Doğuş 2020: Integration Processes of Syrian Refugees in Turkey: ‚Class-based Integration'. In: Journal of Refugee Studies, Jg. 33, Heft 3, 537–554.

Skaaning, Svend-Erik 2011: Assessing the Robustness of Crisp-set and Fuzzy-set QCA Results. In: Sociological Methods & Research, Jg. 40, Heft 2, 391–408.

Slapin, Jonathan B./Proksch, Sven-Oliver 2008: A Scaling Model for Estimating Time-Series Party Positions from Texts. In: American Journal of Political Science, Jg. 52, Heft 3, 705–722.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Smith, Graham 2009: Democratic innovations. Designing institutions for citizen participation. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Songür, Neşe 2015: Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Uygulamalara İlişkin Genel Bir Değerlendirme. In: Strategic Public Management Journal, Jg. 1, Heft 1, 56.

Sönmez, Pelin/Süleymanov, Abulfaz 2017: Birlikte Yaşama Kültürü Çerçevesinde Avrupa Birliği ve Türkiye Politikaları: Suriyelilere Yönelik Tutumun Sultanbeyli Örneği Üzerinden Değerlendirilmesi. In: Göç Dergisi, Jg. 4, Heft 1, 41–61.

Soykan, Cavidan 2022: Mülteciler için açık cezaevi Türkiye. In: Gazete Duvar vom 20. 08. 2022.

Soysal, Yasemin 1994: Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe: University of Chicago Press.

Spencer, Sarah/Charsley, Katharine 2021: Reframing ‚integration': acknowledging and addressing five core critiques. In: Comparative Migration Studies, Jg. 9, Heft 1, 1–22.

Stegbauer, Christian/Häußling, Roger 2010: Handbuch Netzwerkforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Stone, Diane/Porto de Oliveira, Osmany/Pal, Leslie A. 2020: Transnational policy transfer: the circulation of ideas, power and development models. In: Policy and Society, Jg. 39, Heft 1, 1–18.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2019: Belediyeler için stratejik planlama rehberi. Ankara.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2020: Program Bütçe Rehberi (Program Sınıflandırması ve Performans Bilgisi). Ankara.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2021a: Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu. Ankara.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2021b: Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik. Ankara.

Stürner-Siovitz, Janina 2022: Curtain up. City diplomacy in global migration governance. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden; Imprint Springer VS.

Suhrke, Astri 1998: Burden-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action. In: Journal of Refugee Studies, Jg. 11, Heft 4, 396–415.

Sunata, Ulaş/Ergül, Dila 2019: İstanbul İlçelerinin Nüfus Değişimi ve Kütük Bilgilerinin Analizi. In: Göç Dergisi, Jg. 6, Heft 1, 37–72.

T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2017: Türkiye'nin Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi. Ankara.

T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2022a: Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü: Sosyal Yardım Programlarımız. Ankara.

T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2022b: Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları. Ankara.

T.C. İçişleri Bakanlığı 2021: TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu: 2022 Bütçe Sunuşu. Ankara.

T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2017: Türkiye Göc Rapuru. Ankara.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2018: Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Plani 2018–2023. Ankara.
T.C. Maliye Bakanlığı 2009: Performans Programı Hazırlama Rehberi. Ankara.
T.C. Milli Eğitim Bakanlığı 2022: Rapor: Yabancı Uyruklu Öğrenci. Ankara.
Tan, Evrim 2020: Quo vadis? The local government in Turkey after public management reforms. In: International Review of Administrative Sciences, Jg. 86, Heft 1, 115–133.
TBB 2012: Iller ve Belediyeler. Ankara.
TBB 2013a: Iller ve Belediyeler. Ankara.
TBB 2013b: Iller ve Beliyeler. Ankara.
TBB 2014: Iller be Beldiyeler. Ankara.
TBB 2015a: Iller ve Belediyeler. Ankara.
TBB 2015b: Iller ve Belediyeler. Ankara.
TBB 2017: Iller ve Belediyeler. Ankara.
TBB 2018a: Iller ve Belediyeler. Ankara.
TBB 2018b: Iller ve Belediyeler. Ankara.
TBB 2019: Iller ve Belediyeler. Ankara.
TBB 2020a: Iller ve Belediyeler. Ankara.
TBB 2020b: Iller ve Belediyeler. Ankara.
TBB 3–2018: Iller ve Belediyeler. Ankara.
TBB 9–2018: Iller ve Belediyeler. Ankara.
Tekeli, İlhan 1978: Yerleşme Yapısının Uyum Süreci Olarak İç göçler. Ankara.
Tekeli, İlhan/Erder, Leila 1978: İç göçler. Yerleşme yapısının uyum süreci olarak. Ankara.
tepav 2019: Suriye Sermayeli Şirketler, www.tepav.org.tr/tr/calismalarimiz/s/399 [21. 5. 2023].
Tepecik, Ebru 2010: Bildungserfolge mit Migrationshintergrund. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
The Asylum Information Database 2019: Country Report: Turkey. https://asylumineurope.org/reports/country/turkiye/ [21. 5. 2023].
The World Bank 2017: Turkey – Municipal Services Project – Implementation Completion and Results Report.
Thiem, Alrik 2016: Standards of Good Practice and the Methodology of Necessary Conditions in Qualitative Comparative Analysis. In: Political Analysis, Jg. 24, Heft 4, 478–484.
Thiem, Alrik 2017: Conducting Configurational Comparative Research with Qualitative Comparative Analysis. In: American Journal of Evaluation, Jg. 38, Heft 3, 420–433.
Thiem, Alrik/Spöhel, Reto/Duşa, Adrian 2016: Enhancing Sensitivity Diagnostics for Qualitative Comparative Analysis: A Combinatorial Approach. In: Political Analysis, Jg. 24, Heft 1, 104–120.
Thomann, Eva/Ege, Jörn/Paustyan, Ekaterina 2022: Approaches to Qualitative Comparative Analysis and good practices: A systematic review. In: Swiss Political Science Review, 1–24.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Thomann, Eva/Maggetti, Martino 2017: Designing Research with Qualitative Comparative Analysis (QCA): Approaches, Challenges, Tools. In: Sociological Methods and Research, 1–39.

Thomann, Eva/Maggetti, Martino 2020: Designing Research with Qualitative Comparative Analysis (QCA): Approaches, Challenges, and Tools. In: Sociological Methods & Research, Jg. 49, Heft 2, 356–386.

Thompson, Matthew 2021: What's so new about New Municipalism? In: Progress in Human Geography, Jg. 45, Heft 2, 317–342.

Thouez, Colleen 2020: Cities as Emergent International Actors in the Field of Migration. In: Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations, Jg. 26, Heft 4, 650–672.

Timmermans, Arco/Scholten, Peter 2006: The political flow of wisdom: science institutions as policy venues in The Netherlands. In: Journal of European Public Policy, Jg. 13, Heft 7, 1104–1118.

Tocoglu, Mansur A./Alpkocak, Adil 2018: TREMO: A dataset for emotion analysis in Turkish. In: Journal of Information Science, Jg. 44, Heft 6, 848–860.

Tokatlı, Mahir 2019: Ein als „Präsidialsystem" verkleidetes (autokratisch-)parlamentarisches Regierungssystem: Die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in der Türkei vom 24. Juni 2018. In: ZParl Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 50, Heft 4, 791–809.

Toksöz, Ayşe G. 2014: Türkiye'de Kadın İşgücü Profili ve İstatistiklerinin Analizi. Ankara.

Topal Demiroğlu, Elif 2021: „Compulsory" Migration Governance at Local Level: The Case of İstanbul. In: Lex localis – Journal of Local Self-Government, Jg. 19, Heft 4, 967–990.

Topaloğlu, Şima 2017: Ortak Kullanım Alanlarında Türkiyeliler İle Suriyelilerin „Kamusal Dostluk" İlişkileri: Yarımburgaz Mahallesi Örneği. (Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi). Istanbul.

Toygür, Ilke/Tekin, Funda/Soler, Eduard/Danforth, Nicholas L.: Turkey's foreign policy and its consequences for the EU. Brussels: European Parliament.

Treibel, Annette 2019: Migration und gesellschaftliche Integration – öffentlicher Diskurs und soziologische Perspektiven. In: Pickel, Gert/Decker, Oliver/Kailitz, Steffen/Röder, Antje/Wessel, Julia S. (Hg.): Handbuch Integration. CHAM: SPRINGER, 1–20.

Trein, Philipp/Maggetti, Martino 2020: Patterns of Policy Integration and Administrative Coordination Reforms: A Comparative Empirical Analysis. In: Public Administration Review, Jg. 80, Heft 2, 198–208.

Tsianos, Vassilis/Karakayali, Serhat 2010: Transnational Migration and the Emergence of the European Border Regime: An Ethnographic Analysis. In: European Journal of Social Theory, Jg. 13, Heft 3, 373–387.

Tsourapas, Gerasimos 2019: The Syrian Refugee Crisis and Foreign Policy Decision-Making in Jordan, Lebanon, and Turkey. In: Journal of Global Security Studies, Jg. 4, Heft 4, 464–481.

TUIK – Türkiye İstatistik Kurumu 2020: Türkiye'deki Çocuklar 2020 İstatistiklere Bakış. Ankara.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

TUIK – Türkiye İstatistik Kurumu 2022: Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları 2021.

Turan, Hande T. 2015: 5355 Sayılı Yasaya Göre Türkiye'de Birlikler: Hizmet Sunumunda Adem-i Merkeziyetçi ve Katılımcı Yaklaşım. In: Strategic Public Management Journal, Jg. 1, Heft 2, 72.

Turc, Emil/Guenoun, Marcel/Rodrigues, Miguel Â. V./Demirkaya, Yüksel/Dupuis, Jérôme 2016: Impacts of NPM-Driven Performance Management Reforms and Ideologies in Napoleonic Local Governments: A Comparative Analysis of France, Portugal, and Turkey. In: Kuhlmann, Sabine/Bouckaert, Geert (Hg.): Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. London: Palgrave Macmillan UK, 121–137.

Türk, Gül D. 2016: Türkiye'de Suriyeli Mültecilere Yönelik Sivil Toplum Kuruluşlarının Faaliyetlerine İlişkin Bir Değerlendirme. In: Marmara İletişim Dergisi/Marmara Journal of Communication, Heft 25, 145–157.

Türkoğlu, Irfan/Demirhan, Yılmaz 2013: Yerel Yönetim Gelir ve Giderleri Bağlamında Türkiye'de İdari Reformlar. Administrative Reforms in Turkey Regard to Revenues and Expenditures of Local Governments. In: Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Jg. 22, Heft 2, 315–332.

Uçan Süpürge (2022): ‚Girls not Brides'la 10 Yıl. ucansupurge.org/cocuk-evlilikleri/girls-not-bridesla-10-yil/ [10. 04. 2022].

Ünal, Feyzullah 2011. In: Dumlupinar Üniversitesi – Sosyal Bilimler Dergisi, Heft 30.

UNHCR 2022: Türkiye factsheet. Global Focus. https://reporting.unhcr.org/turkey [21. 5. 2023].

UNHCR/UNDP 2022a: Regional Refugee & Resilience Plan: Turkey Country Chapter 2021–22.

UNHCR/UNDP 2022b: Regional strategic overview 2022. 3RP – Regional Refugee and Resilience Plan.

United Cities and Local Governments – UCLG 2013: For a World of Inclusive Cities. Barcelona.

Üskent, Sezin/Gültaşlı, Metehan/Ataş, Hayriye 2021: Birlikte yaşam için elverişli ortam ve aktif hemşerilik. RESLOG. Ankara.

Usta, Sefa/Bilgiç, Erdal 2017: Merkezi Yönetim-Yerinden Yönetim İlişkileri: İspanya ve Türkiye Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz. In: Strategic Public Management Journal, Jg. 3, 121–137.

Üstübici, Ayşen 2019: The impact of externalized migration governance on Turkey: technocratic migration governance and the production of differentiated legal status. In: Comparative Migration Studies, Jg. 7, Heft 1, 1–18.

Üstübici, Ayşen 2020: ‚Street-level justifications': Service providers mediating refugee reception in the urban context of Istanbul. In: Journal of Refugee Studies, Jg. 35, Heft 1, 74–92.

Üstüner, Yılmaz/Yavuz, Nilay 2018: Turkey's Public Administration Today: An Overview and Appraisal. In: International Journal of Public Administration, Jg. 41, Heft 10, 820–831.

Üstüner, Yılmaz/Yavuz, Nilay 2019: Public Administration in Turkey. In: Farazmand, Ali (Hg.): Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance. Cham: Springer International Publishing, 1–6.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Uzun, C. N. 2007: Globalization and urban governance in Istanbul. In: Journal of Housing and the Built Environment, Jg. 22, Heft 1, 127–138.

Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hg.) 2019: Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Vigneswaran, Darshan 2020: Europe Has Never Been Modern: Recasting Historical Narratives of Migration Control. In: International Political Sociology. Jg. 14, Heft 1, 2–21.

Völcker, Matthias/Meyer, Karina/Jörke, Desirée 2019: Erkenntnistheoretische Grundlagen von Mixed Methods: Aktuelle Diskurslinien und forschungspraktische Perspektiven: Triangulation und Mixed-Methods: Springer VS, Wiesbaden, 103–139.

Wagemann, Claudius 2008: Qualitative Comparative Analysis und Policy-Forschung. In: Janning, Frank/Toens, Katrin (Hg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 242–258.

Wagemann, Claudius 2015: Qualitative Comparative Analysis. In: Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut (Hg.): Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden: Springer VS, 429–450.

Wagemann, Claudius/Schneider, Carsten 2015: Transparency Standards in Qualitative Comparative Analysis. In: Qualitative & Multi-Method Research, 38–42.

Wagemann, Claudius/Schneider, Carsten Q. 2009: Standards guter Praxis in Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Fuzzy-Sets. In: Pickel, Susanne/Jahn, Detlef/Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert (Hg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 318–412.

Weber, Martina 2003: Heterogenität im Schulalltag. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Wedel, Heidi 2002: Frauen in der Türkei. In: Wehling, Hans-Georg (Hg.): Türkei. Politik – Gesellschaft – Wirtschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 133–151.

Wehling, Hans-Georg (Hg.) 2002: Türkei. Politik – Gesellschaft – Wirtschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Weima, Yolanda/Hyndman, Jennifer 2019: Managing displacement: negotiating transnationalism, encampment and return. In: Mitchell, Katharyne/Jones, Reece/Fluri, Jennifer L. (Hg.): Handbook on critical geographies of migration. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 30–46.

Wengeler, Martin 2000: Von „Belastungen", „wirtschaftlichem Nutzen" und „politischen Zielen". Die öffentliche Einwanderungsdiskussion in Deutschland, Österreich und der Schweiz Anfang der 70er Jahre. In: Niehr, Thomas/Böke, Karin (Hg.): Einwanderungsdiskurse. Vergleichende diskurslinguistische Studien. Wiesbaden: Westdt. Verl., 135–157.

Wengeler, Martin 2003: Topos und Diskurs. Begründung einer argumentationsanalytischen Methode und ihre Anwendung auf den Migrationsdiskurs (1960–1985). Tübingen: Niemeyer.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Wengeler, Martin 2013: Argumentationsmuster und die Heterogenität gesellschaftlichen Wissens. Ein linguistischer Ansatz zur Analyse kollektiven Wissens am Beispiel des Migrationsdiskurses. In: Viehöver, Willy/Busse, Dietrich (Hg.): Diskurs – Sprache – Wissen. Interdisziplinäre Beiträge zum Verhältnis von Sprache und Wissen in der Diskursforschung. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 145–166.

Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut (Hg.) 2015: Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden: Springer VS.

West, Candace/Zimmerman, Don H. 1987: Doing Gender. In: Gender & society, Jg. 1, Heft 2, 125–151.

Wiedemann, Gregor 2015: Text mining for qualitative data analysis in the social sciences. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Wiesner, Claudia 2018: Multi-Level-Governance und lokale Demokratie. Politikinnovationen im Vergleich. Wiesbaden: Springer VS.

Wiesner, Claudia/Harfst, Philipp (Hg.) 2019: Legitimität und Legitimation. Vergleichende Perspektiven. Wiesbaden.

Wilkerson, John/Smith, David/Stramp, Nicholas 2015: Tracing the Flow of Policy Ideas in Legislatures: A Text Reuse Approach. In: American Journal of Political Science, Jg. 59, Heft 4, 943–956.

Wilmes, Maren/Sürig, Inken 2015: The Integration of the Second Generation in Germany: Results of the TIES Survey on the Descendants of Turkish and Yugoslavian Immigrants: Amsterdam University Press.

Wimmer, Andreas/Glick Schiller, Nina 2002: Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences. In: Global Networks, Jg. 2, Heft 4, 301–334.

Wissink, Marieke/Düvell, Franck/van Eerdewijk, Anouka 2013: Dynamic Migration Intentions and the Impact of Socio-Institutional Environments: A Transit Migration Hub in Turkey. In: Journal of Ethnic and Migration Studies, Jg. 39, Heft 7, 1087–1105.

Wojciechowicz, Anna A. 2018: Erkämpfte Hochschulzugänge in der Migrationsgesellschaft. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Wollmann, Hellmut 2016: Provision of Public and Social Services in European Countries: From Public Sector to Marketization and Reverse—or, What Next? In: Kuhlmann, Sabine/Bouckaert, Geert (Hg.): Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. London: Palgrave Macmillan UK, 187–200.

Wollmann, Hellmut/Koprić, Ivan/Marcou, Gérard 2016: Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision. London: Palgrave Macmillan UK.

Woźniak, Urszula 2018: The Mahalle as Margin of the State. In: Anthropology of the Middle East, Jg. 13, Heft 2, 79–94.

Wringe, Alison/Yankah, Ekua/Parks, Tania/Mohamed, Omar/Saleh, Mohamad/Speed, Olivia/Hémono, Rebecca/Relyea, Bridget/Ibrahim, Mahad/Sandhu, Jaspal S./Scott, Jennifer 2019: Altered social trajectories and risks of violence among young Syrian women seeking refuge in Turkey: a qualitative study. In: BMC women's health, Jg. 19, Heft 1, 9.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Wuthrich, F. M. 2015: National elections in Turkey. People, politics, and the party system. Syracuse, NY: Syracuse University Press.

Wuthrich, F. M. 2020: The Pushback Against Populism: Running on „Radical Love" in Turkey. In: Journal of democracy, Jg. 31, Heft 2, 24–40.

Yalçın, Sezen 2016: Syrian Child Workers in Turkey. In: Turkish Policy Quarterly, Jg. 15, Heft 3, 89–98.

Yalçın-Riollet, Melike 2019: Coproduction of participation policies in Turkey: The making of city councils. In: Mediterranean Politics, Jg. 24, Heft 3, 338–355.

Yanar, Burcu 2019: Yerel yönetimlerin suriyeli mültecilere yönelik politikaları: Istanbul örneği. Istanbul Teknik Üniversitesi. Istanbul.

Yanaşmayan, Zeynep/Üstübici, Ayşen/Kaşlı, Zeynep 2019: Under the Shadow of Civilizationist Populist Discourses: Political Debates on Refugees in Turkey. In: NEW DIVERSITIES, Jg. 21, Heft 2, 37–51.

Yatkın, Ahmet (Hg.) 2017: Uluslarası göç ve mülteci sorununun çözümünde kamu yönetiminin rolü. 11. Kamu Yönetimi Sempozyumu – kaysem 11. Elazığ.

Yeşil, İsmail 2016: İnsani Krizler ve AFAD Sorumluğu. In: Aslan, Dilek/Atasoy, Çetin/Dedeoğlu, Necati/Doğan, Asuman (Hg.): İnsani Krizler ve Kent Sağlığı. Ankara, 41–48.

Yıldırımalp, Sinem/İslamoğlu, Emel/İyem, Cemal 2017: Suriyeli Sığınmacıların Toplumsal Kabul ve Uyum Sürecine İlişkin Bir Araştırma. In: Bilgi, Jg. 35, 107–126.

Yıldız, Ayselin/Uzgören, Elif 2016: Limits to temporary protection: non-camp Syrian refugees in İzmir, Turkey. In: Southeast European and Black Sea Studies, Jg. 16, Heft 2, 195–211.

Yildiz, Taylan 2016: Transitional Justice in der Türkei: Unrechtsdiskurse und kollektive Identitätserzählungen. In: Mihr, Anja/Pickel, Gert/Pickel, Susanne (Hg.): Handbuch Transitional Justice. Wiesbaden: Springer VS, 1–26.

Yıldızcan, Cemil/Bayraktar, Ulaş 2019: The empowerment of Turkish governors within hybrid settings of public administration. In: Mediterranean Politics, Jg. 24, Heft 3, 356–375.

Yılmaz, Bekir/Özaydın, Mehmet M. 2020: Evde Bakım Hizmeti Veren Yabancı İşçilerin Çalışma Koşullarından Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Arayışları. Problems Arising from Working Conditions of the Foreign Workers in Home Care and Seeking Solutions. In: Journal of Labour Relations, Jg. 1, Special Issue, 59–99.

Yılmaz, Hale 2013: Becoming Turkish. Nationalist Reforms and Cultural Negotiations in Early Republican Turkey 1923–1945: Syracuse University Press.

Yilmaz, Volkan 2019: The Emerging Welfare Mix for Syrian Refugees in Turkey: The Interplay between Humanitarian Assistance Programmes and the Turkish Welfare System. In: Journal of Social Policy, Jg. 48, Heft 4, 721–739.

Yilmazöz, Mehmet 2009: Türkiye'de kamu personel yönetimi sorunu. Public Personnel Management Problem in Turkey. In: Maliye Dergisi, Heft 157, 293–302.

YÖK – Yükseköğretim Kurulu 2022: Üniversite İzleme ve Değerlendirme Komisyonu. Ankara.

Yörükoğlu, Fuat 2009: Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci. In: Mevzuat Dergisi, Jg. 12, Heft 135, 2–19.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Young, Iris M. 2000: Inclusion and democracy. Oxford: Oxford Univ. Press.

Zapata-Barrero, Ricard 2015: Interculturalism in cities. Concept, policy and implementation. Cheltenham: Edward Elgar Pub. Ltd.

Zapata-Barrero, Ricard 2019: Spanish interculatural cities. Indexing goverance. In: Caponio, Tiziana/Scholten, Peter/Zapata-Barrero, Ricard (Hg.): The Routledge handbook of the governance of migration and diversity in cities. London, New York: Routledge, 251–264.

Zapata-Barrero, Ricard 2020: Editorial: „Mediterranean thinking" for mapping a Mediterranean migration research agenda. In: Comparative Migration Studies, Jg. 8, Heft 1, 1–18.

Zapata-Barrero, Ricard/Cantle, Ted 2019: City governance of migration and diversity. Interculturalism as a city policy paradigm. In: Caponio, Tiziana/Scholten, Peter/Zapata-Barrero, Ricard (Hg.): The Routledge handbook of the governance of migration and diversity in cities. London, New York: Routledge, 193–203.

Zapata-Barrero, Ricard/Caponio, Tiziana/Scholten, Peter 2017: Theorizing the ‚local turn' in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies. In: International Review of Administrative Sciences, Jg. 83, Heft 2, 241–246.

Zeytinburnu Belediyesi 2009: Göçle Gelen Ailelerin Sehir Hayatına Adaptasyonu için Belediyeler Arası Diyalog Projesi. AB ve Türkiye Arasında Sivil Toplum Diyalogunu Destekleme Programı. Zeytinburnu-Istanbul.

Zürcher, Erik J. 1998: Turkey. A modern history. London u. a.: Tauris.

Zürcher, Erik J. 2005: How Europeans adopted Anatolia and created Turkey. In: European Review, Jg. 13, Heft 3, 379–394.

Zürcher, Erik J. 2011: Greek Orthodoxy and Muslim Refugees and Deportees in Greece and Turkey since 1912. In: Bade, Klaus J./van Eijl, Corrie (Hg.): The encyclopedia of migration and minorities in Europe. From the 17th century to the present. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 460–463.

Zürn, Michael 2018: A theory of global governance. Authority, legitimacy, and contestation. New York: Oxford University Press.

https://doi.org/10.5771/9783748949152 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY